

UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI

Mestrado Profissional Interdisciplinar em Ciências Humanas

Samuel Luiz de Souza Pereira

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PALCO DELIBERATIVO: um estudo da
vivência participativa da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas
de Assistência Social e Saúde de Diamantina/MG.**

**Diamantina
2018**

SAMUEL LUIZ DE SOUZA PEREIRA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PALCO DELIBERATIVO: um estudo da
vivência participativa da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas
de Assistência Social e Saúde de Diamantina/MG.**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação
do Mestrado Profissional Interdisciplinar em Ciências
Humanas da Universidade Federal dos Vales do
Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas.

Área de Concentração: Política, Cultura e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Davidson A. de Ramos.

**Diamantina
2018**

Elaborada com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

P436p Pereira, Samuel Luiz.

Participação popular no palco deliberativo: um estudo da vivência participativa da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas de Assistência Social e Saúde de Diamantina/ MG / Samuel Luiz Pereira. - Diamantina, 2018.

205 p. : il., tabs., gráfs.

Orientador: Davidson Afonso de Ramos

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2018.

1. Democracia participativa. 2. Teoria política. 3. Participação social. 4. Política. I. Ramos, Davidson Afonso. II. Título. III. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

CDD 321.8

Ficha Catalográfica – Sistema de Bibliotecas/UFVJM
Bibliotecário Ivanilton Antônio de Oliveira CRB-6/3359

SAMUEL LUIZ DE SOUZA PEREIRA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PALCO DELIBERATIVO: um estudo da
vivência participativa da sociedade civil nos conselhos de políticas
públicas de Assistência Social e Saúde de Diamantina/MG.**

Dissertação apresentada ao
MESTRADO EM CIÊNCIAS
HUMANAS, nível de MESTRADO
como parte dos requisitos para
obtenção do título de MAGISTER
SCIENTIAE EM CIÊNCIAS HUMANAS

Orientador : Prof. Dr. Davidson Afonso
De Ramos

Data da aprovação : 14/05/2018


Prof.Dr. DAVIDSON AFONSO DE RAMOS - UFVJM


Prof.Dr.^a TERESA CRISTINA DE SOUZA CARDOSO VALE - UFVJM


Prof.Dr. EDUARDO MOREIRA DA SILVA - UFMG

DIAMANTINA

Para minha companheira, Kelly e meus filhos, Iago e Lucas.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, Custódia, meu infinito agradecimento. Obrigado pelo exemplo de vida que é e pelo amor incondicional!

A minha companheira, Kelly. Devido a sua amizade, paciência, compreensão, apoio, alegria e amor este trabalho pôde ser concretizado sem que o sentimento de ineficiência paterna me consumisse quando das diversas vezes que não dei atenção aos nossos filhos para dedicar-me a este trabalho.

Aos meus filhos, Iago e Lucas, pela compreensão e carinho.

Ao Robert e Alex, pelo apoio na formatação do trabalho.

A meus amigos do mestrado, pelos momentos divididos juntos.

Aos professores do mestrado pelos diversos ensinamentos compartilhados.

Ao orientador Davidson Ramos pela disponibilidade para dialogar sobre a dissertação, por suas sugestões, aulas e amizade.

De maneira geral, agradeço ao MPICH - Mestrado Profissional Interdisciplinar em Ciências Humanas que proporcionou meu retorno a sala de aula.

Finalmente, meus sinceros agradecimentos aos conselheiros do CMAS e COMSAD, pelas entrevistas concedidas e por possibilitarem a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa insere-se nas atuais discussões da teoria política contemporânea sobre democracia e participação. Parte-se do pressuposto que o sistema político democrático pode ganhar qualidade quando concilia a democracia representativa aos espaços de democracia participativa, em suma, quando as instituições políticas formais conseguem, em algum grau, serem permeáveis às contribuições da sociedade no controle e proposição de políticas públicas. A assertiva que nos orienta, de alguma forma, também funcionou como base para criação dos Conselhos Gestores. Não obstante a este fato, resta-nos saber se de fato tais Instituições Participativas se fizeram exitosas em suas pretensões. Daí o estudo das experiências vividas no âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social e Saúde de Diamantina/MG. Com foco nestes espaços, nos dirigimos a descortinar a dinâmica da participação compreendendo-a a partir de variáveis que acreditamos serem capazes de influenciá-la, inibindo ou impulsionando o protagonismo dos atores, são elas: o Desenho Institucional, portanto “as regras do jogo”, os elementos sociais que se relacionam a ele - poder e interesses e as motivações para participação seja elas vinculadas a escolha racional e/ou derivadas do capital cívico. O estudo empírico lança mão de pesquisa documental e entrevista junto aos atores sociais envolvidos. Os resultados da pesquisa revelam limites das Instituições Participativas analisadas principalmente no que se refere a representatividade dos atores sociais e na partilha de poderes entre Governo e Sociedade, mas, por outro lado, identifica potencialidade no que tange ao *accountability* tendo em vista a submissão de dados administrativos a apreciação dos conselhos.

Palavras-chave: Democracia Participativa, Participação, Conselho Municipal de Assistência Social de Diamantina, Conselho Municipal de Saúde de Diamantina.

ABSTRACT

This study is part of current discussions of contemporary political theory about democracy and participation. It is assumed that the democratic political system can be of a better quality if representative and participative democracy are conciliated, in short, when formal political institutions can, in any way, be opened to society contributions for controlling and proposing public policies. The assertive that guide us has, some way, worked as basis to create administrative councils. Nonetheless, the question remains as to whether such participative institutions has succeeded in their claims, then the need to study experiences lived in the full scope of City Councils of social assistance and health of Diamantina/MG. We worked in order to reveal the dinamic of participating, trying to comphreend it through some variables we believe are able to influence it in a way of inhibiting or giving a boost to its protagonists: institutional design (social elements – power and interests) and motivation, even if it is linked to rational choice and/or came from civic capital. The empirical study let go off documental research and interview with social actors involved. Results show limits of participative institutions analysed, mainly relating to social actors representativity and power-sharing between government and society, but, on the other hand, it identify potentiality referring to accountability with a view of submitting administrative data to councils apreciation.

Key words: Participative democracy, participation, City Council for Social Assistance of Diamantina, City Council of Health of Diamantina.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Sexo em percentagem CMAS/COMSAD.....	115
Tabela 2: Escolaridade em percentagem CMAS	116
Tabela 3: Escolaridade em percentagem COMSAD	116
Tabela 4: Renda Mensal em percentagem CMAS.....	117
Tabela 5: Renda Mensal em percentagem COMSAD	117
Tabela 6: Idade em percentagem CMAS	118
Tabela 7: Idade em percentagem COMSAD	118
Tabela 8: Interesses por assuntos políticos em percentagem CMAS	119
Tabela 9: Interesses por assuntos políticos em percentagem COMSAD.....	119
Tabela 10: Participação em outras práticas de natureza política, além do voto, em percentagem CMAS	120
Tabela 11: Participação em outras práticas de natureza política, além do voto, em percentagem COMSAD	121
Tabela 12: Mandatos em percentagem CMAS	122
Tabela 13: Participação em outros espaços conselhistas em percentagem CMAS.....	122
Tabela 14: Mandatos em percentagem COMSAD	123
Tabela 15: Participação em outros espaços conselhistas em percentagem COMSAD	123
Tabela 16: Participação associativa em percentagem CMAS.....	124
Tabela 17: Participação associativa em percentagem COMSAD	125
Tabela 18: Prévio diálogo com as entidades que representam para formar posicionamentos CMAS	128
Tabela 19: Diálogo com outras entidades/instituições que não ocupam assento CMAS.....	128
Tabela 20: Prévio diálogo com as entidades que representam para formar posicionamentos COMSAD.....	130
Tabela 21: Diálogo com outras entidades/instituições que não ocupam assento COMSAD.....	130
Tabela 22: Meios de transmissão de informações do conselheiro aos representados CMAS.....	131
Tabela 23: Meios de transmissão de informações do conselheiro aos representados COMSAD	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Anos de Criação e Legislações do COMSAD E CMAS	97
Quadro 2: Nível de institucionalização segundo as Leis e Regimentos Internos do CMAS e COMSAD	102
Quadro 3: Potencial inclusivo segundo as Leis e Regimentos Internos do CMAS e COMSAD	103
Quadro 4: Representação segundo as Leis e Regimentos Internos do CMAS e COMSAD	106
Quadro 5: Categorias de discussões/informações presentes nas reuniões dos conselhos a partir das Atas analisadas	140

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: presença de temas nas Atas do COMSAD.....	142
Gráfico 2: Presença de Temas nas Atas do CMAS	145

LISTA DE COLEÇÃO DE TABELAS

Coleção de Tabelas 1: Assertivas como motivações para decisão em participar CMAS e sua confluência com a opinião dos conselheiros entrevistados, em porcentagem	133
Coleção de Tabelas 2: Assertivas como motivações para decisão em participar COMSAD e sua confluência com a opinião dos conselheiros entrevistados, em porcentagem	136
Coleção de Tabelas 3: Assertivas acerca das práticas de controle, proposição e compreensão discursiva mensuradas pelos conselheiros do CMAS, em porcentagem.....	151
Coleção de Tabelas 4: Assertivas acerca das práticas de controle, proposição e compreensão discursiva mensuradas pelos conselheiros do COMSAD, em porcentagem	154
Coleção de Tabelas 5: Competência subjetiva: influência e preparo dos conselheiros do CMAS, em porcentagem.	158
Coleção de Tabelas 6: Competência subjetiva: influência e preparo dos conselheiros do COMSAD, em porcentagem.	159
Coleção de Tabelas 7: Impressões acerca da permeabilidade do governo na ótica dos conselheiros do CMAS, em porcentagens	162
Coleção de Tabelas 8: Impressões acerca da permeabilidade do governo na ótica dos conselheiros do COMSAD, em porcentagens.....	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJIR	Amparo à Juventude Para Inserção Rápida
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
Casa MEL	Meninas Educadas pelo LAR
CER IV	Centro Especializado em Reabilitação
CISAJE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Jequitinhonha
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COMSAD	Conselho Municipal de Saúde de Diamantina
EPIL	Escola Profissional Irmã Luiza
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
MOCRICO	Movimento de Criatividade Comunitária do Bairro Rio Grande
ONG,s	Organizações Não Governamentais
OS,s	Organizações Sociais
OSCIP,s	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PIB	Produto Interno Bruto
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
VEM	Vila Educacional de Meninas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA RELAÇÃO CONTROVERSA.	19
1.1 O PALCO DELIBERATIVO: O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO.	30
1.2 A PARTICIPAÇÃO E SEUS DETERMINANTES PELA ÓTICA DA TRADIÇÃO CÍVICA E DA ESCOLHA RACIONAL....	38
TRAÇOS HISTÓRICOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO NACIONAL	50
2.1 DA DEMANDA POPULAR	50
2.2 DO DISCURSO GERENCIAL DO ESTADO.....	55
2.2.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM CONTRACENAÇÃO	60
AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E OS DETERMINANTES VINCULADOS AO DESENHO INSTITUCIONAL	70
3.1 DESENHO INSTITUCIONAL.....	70
3.2 PODER E INTERESSES: ELEMENTOS SOCIAIS QUE SE RELACIONAM COM O DESENHO INSTITUCIONAL.....	75
3.2.1 A DIMENSÃO REPRESENTATIVA PRESENTE NOS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA	80
DA EXPERIMENTAÇÃO NO CENÁRIO LOCAL: OS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA – UNIDADES DE ANÁLISE.	86
4.1 CARACTERÍSTICAS CONTEXTUAIS DE DIAMANTINA/MG.	86
4.2 METODOLOGIA.	93
4.3 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE DE DIAMANTINA (DESENHOS INSTITUCIONAIS).....	96
4.3.1 <i>O potencial democratizante/inclusivo e de representação a partir dos editais de eleição e lista de presença.....</i>	<i>107</i>
4.3.2 <i>O perfil dos conselheiros Municipais de Saúde e Assistência Social de Diamantina.</i>	<i>113</i>
4.3.3 <i>A questão da representatividade e as motivações para participação.....</i>	<i>126</i>
4.3.4 <i>A relação dialógica: influência discursiva, propositiva e decisiva dos atores envolvidos.....</i>	<i>139</i>
4.3.4.1 <i>Do que se fala? Quem fala? E o que revelam as falas acerca da variável institucional: um olhar a partir das Atas de reunião.</i>	<i>139</i>
4.3.4.2 <i>As impressões dos conselheiros acerca da efetividade deliberativa:.....</i>	<i>149</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	174
ANEXO A: EDITAL DE ELEIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 01/2016.	180
ANEXO B: EDITAL DE ELEIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – BIÊNIO (2016/2017)...	188
ANEXO C: EDITAL DE ELEIÇÃO DE TRABALHADORES/PROFISSIONAIS DA SAÚDE DO SUS (COMSAD - BIÊNIO 2016/2017).	194
ANEXO D: QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: CONSELHEIROS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	195
ANEXO E: QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: CONSELHEIROS DA SAÚDE.....	200

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o discurso da participação social enquanto mecanismo de controle social, eficácia e eficiência das políticas públicas materializaram-se na inauguração de várias Instituições Participativas, que foram ao longo dos anos, experimentadas no cenário nacional. Entre as experiências brasileiras tomou grande relevo os conselhos gestores de política pública, isso por prever a formação paritária de constituição entre sociedade civil e governo nas discussões, bem como, por ter se disseminado no território nacional em larga escala.

Passados quase três décadas de regulamentação legal, os mencionados conselhos apesar de sua expansão numérica notória¹, ainda se constituem com espaços cujos potenciais democratizantes e capacidades de produzir deliberações e influenciar positivamente na gestão pública são questionáveis.

É neste cenário de dúvidas que o estudo em tela se debruça. O objetivo é analisar a participação da Sociedade Civil na dinâmica dos conselhos de política pública de Assistência Social e Saúde de Diamantina/MG.

A opção pelos dois conselhos supramencionados foi motivada pela relevância das duas políticas sociais enquanto integrantes da seguridade social, bem como pela longevidade da regulamentação dos Conselhos e suas previsões de funcionarem como propulsoras de fiscalização, normatização e deliberação.

A perspectiva comparativa entre os dois espaços conselhistas dirige-se a ponderar sobre as variáveis que explicam o poder de influência e as motivações para participação dos diferentes segmentos da sociedade, que se integram aos respectivos conselhos e que definem distintos padrões de participação política.

Buscamos descortinar a dinâmica de funcionamento dos Conselhos, jogando luzes aos seus Desenhos Institucionais e a dois elementos sociais que se relacionam aos Desenhos: as relações de poder e interesses que permeiam as vivências nestes espaços.

Para o cumprimento dessa investida analítica lançamos mão de pesquisa documental, a partir do estudo da organização institucional no tocante as características regimentais, ou seja, suas leis e regimentos, a partir de documentos que desnudam o teor e as formas de discussões

¹ A título de exemplificação, dados do IBGE identificaram que ainda em 1999 já chegávamos ao número de 27.000 conselhos no país numa média de quase cinco por município, havendo apenas 20 municípios que não contavam com nenhum espaço conselheista. Conforme conta no endereço eletrônico <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm>. Consultado em 29/06/2018.

ali gestadas, a partir das Atas de reunião, sendo tais documentos de domínio público. Acresce-se a esses recursos metodológicos a aplicação de um *survey* auto-administrado dirigido aos conselheiros municipais de Saúde e Assistência Social de Diamantina, onde informações de características e impressões pessoais acerca da temática nos ajudaram a identificar quem são os agentes participantes, como agem e pensam na dinâmica de interação social promovida no interior dos conselhos.

Obviamente, nosso trabalho também contou com pesquisa bibliográfica que nos ajudou a alicerçar as discussões. Foram utilizados como referência, livros, monografias e artigos que versavam sobre os temas que se entrelaçam em torno de nosso objeto: participação popular no palco deliberativo (Conselhos de Políticas Públicas).

Portanto, neste intento, estruturamos o trabalho em cinco capítulos. O primeiro capítulo, denominado: “Democracia e participação: uma relação controversa” se dirigiu a traçar no âmbito da Teoria da Democracia os argumentos divergentes no tocante ao tema participação.

Nessa direção, trouxemos à baila as contribuições de autores que, classificados por PATEMAN (1992) como “Teóricos Contemporâneos da Democracia”, se posicionaram contra a ampliação de meios participativos no sistema democrático. Isso partindo do pressuposto que existe falta de interesse e qualificação do cidadão comum diante de assuntos complexos inerentes a sociedade moderna. Os argumentos nessa linha teórica mostram-se preocupados com a estabilidade do sistema político, crendo ser arriscado à democracia o alargamento de espaços de discussões, tendo em vista a pluralidade de pensamentos conviventes na sociedade. Desse modo, reduz-se a participação ao envolvimento em procedimentos eleitorais por representantes. A democracia nesse caso materializaria-se em método de competição entre as elites pelo voto. Do lado oposto são apresentados argumentos de intelectuais agrupados por PATEMAN (1992) entre os “Teóricos da Democracia Participativa” que convergem os seus pensamentos, em síntese, a acreditarem que a participação exerceria função educativa, causaria melhor aceitação das decisões intrínsecas das instituições e promoveria a integração social, portanto, promoveria educação política e responsabilidade social, sendo fundamental ao vigor de um sistema democrático.

Na segunda parte deste capítulo, denominado “O palco deliberativo: o lugar da participação”, o trabalho dedica-se a identificar como a participação foi concebida do ponto de vista operacional, ou seja, como a Teoria de Democracia Participativa e/ou deliberativa previu meios procedimentais para a consolidação da participação no seio da sociedade moderna. Nessa direção, nos aproximamos dos argumentos que buscam desnudar as

vantagens de democratizar as relações entre Estado e Sociedade, em espaços institucionalizados que vislumbram horizontalizar os processos decisórios em âmbito local.

Já a terceira parte do primeiro capítulo, denominado: “A participação e seus determinantes pela ótica da tradição cívica e da escolha racional”, dirige-se a trabalhar duas perspectivas teóricas distintas, que contribuem cada uma a seu modo, a pensar variáveis que influenciam o êxito das instituições no que tange ao engajamento dos cidadãos em espaços participativos, em especial da política. Tratam-se da Teoria da Escolha Racional, no nosso caso, a partir das contribuições de Mancur Olson; e da perspectiva de análise mais culturalista que enxerga na tradição cívica um fator impactante, para desenhar o comportamento dos cidadãos, inclusive no que tange à participação, no nosso caso, estudado a partir das contribuições de Robert Putnam.

No segundo capítulo, intitulado: “Traços históricos da institucionalização da participação no cenário nacional”, o trabalho busca produzir uma distinção entre narrativas que desnudam defesa às Instituições Participativas no cenário nacional. Trata-se de dois paradigmas: a demanda popular e a perspectiva de aperfeiçoamento gerencial do Estado, algo que a nosso ver influencia no perfil dos atores sociais envolvidos naquele espaço, bem como na dinâmica das relações mantidas nele.

Com esse objetivo na primeira parte do capítulo denominada: “Da demanda popular”, o trabalho revela que características da efervescência dos Movimentos Populares deram a tônica as reivindicações por abertura democrática e por acesso a direitos sociais, sobretudo nas décadas de 70 e 80 do século passado, algo que ensejou a agregação de algumas reivindicações populares ao texto constitucional e fizeram emergir junto aos atores sociais as pretensões de maior aproximação de suas organizações à condução da política.

Na parte subsequente do capítulo ao qual denominamos: “Do discurso gerencial do Estado”, o trabalho revela que na década posterior prevalece a defesa do Estado mínimo, em detrimento do Estado provedor almejado constitucionalmente e passa a vigorar a lógica de racionalidade burocrática em detrimento da permeabilidade do Estado por Movimentos Populares e suas demandas. Neste cenário, a participação da sociedade não deixa de ser importante, inclusive por vivermos graves desigualdades sociais, porém, a expressão da Sociedade Civil que ganha maior protagonismo é o chamado “Terceiro Setor” com viés interventivo/prestador de serviços.

Terceiro Setor é o principal interlocutor da sociedade junto ao Estado, que adota um discurso gerencial em que há lugar para a sociedade civil organizada, tanto em busca de recursos para execução das políticas públicas, quanto para uma possível melhora

administrativa dirigida à transparência ou *accountability* dos envolvidos. Daí coube ao trabalho, em uma subseção dessa parte do capítulo, denominado “Estado e Sociedade Civil em contracenação”, trazer reflexões acerca da interação destes atores que, são umbilicalmente ligados dado a dimensão executora de políticas públicas das Organizações Não Governamentais que, inclusive podem depender de financiamento estatal.

O Capítulo terceiro, intitulado: “As instituições participativas e os determinantes vinculados ao desenho institucional”, debruça-se em estudos acerca das Instituições Participativas inauguradas no Brasil e as variáveis que impactam em seus êxitos. Com essa intenção, um passo inicial importante está nas questões relacionadas ao Desenho Institucional, visto que ele abre as cortinas do palco onde se dá a prática da participação. Portanto, na primeira seção deste capítulo, cujo título é: “Desenho Institucional” buscamos revelar o impacto e/ou influência destes desenhos na dinâmica de funcionamento das instituições.

Desse modo, destacamos que ainda que reconheçamos o potencial democratizante das Instituições Participativas, que funcionam como as “portas que se abrem” à sociedade nas estruturas de governo, elas sofrem variações de Desenho Institucional substanciais, portanto, os Conselhos de Política ganham feições diferenciadas entre si.

Neste sentido, a efetividade deliberativa (AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010) não é intrínseca aos Conselhos, posto que, depende de fatores que ultrapassam a mera inauguração de tais instituições.

Do governo espera-se predisposição política em efetivamente usufruir dessas instâncias de participação, na intenção de uma melhor governança, tendo em vista que, caso não haja afeição à participação, os espaços podem desembocar na tarefa de cumprimento de meras formalidades, não produzindo qualquer intercâmbio entre Sociedade Civil e Estado, apenas servindo para legitimar ações de governo.

Da sociedade esperam-se pretensões de uso das Instituições Participativas, para discussões que prevejam a defesa de interesses coletivos, voltados para melhorar a gestão pública, dirigindo os serviços de acordo com os anseios comunitários.

Mas, das relações mantidas no interior das Instituições Participativas emergem os dois elementos sociais que se relacionam também aos Desenhos Institucionais: o poder e os interesses, isso tanto no que tange aos polos sociedade civil/Estado, quanto nas entranhas das próprias organizações da sociedade civil. É nessa seara que a segunda seção deste Capítulo envereda, sendo ela intitulada: “Poder e Interesses: Elementos sociais que se relacionam com o desenho institucional”. Diante de tal problemática e sabendo que os Conselhos de Política Pública funcionam a partir da composição de representantes, o trabalho volta-se a discutir

essa questão, isso em uma subseção denominada: “A dimensão representativa presente nos Conselhos de política pública”.

Feitas as investidas de construção teórica a partir do referencial bibliográfico, o quarto Capítulo, denominado: “Da experimentação no cenário local: Os conselhos de Política Pública - Unidades de Análise” se ocupam em descortinar a vivência da participação nos dois Conselhos em foco: o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Assistência Social de Diamantina.

Na primeira seção deste capítulo: “Características contextuais de Diamantina/MG”, busca-se traçar o perfil da cidade em que se localizam os dois conselhos estudados, trazendo informações sociais e econômicas do cenário no qual estão inseridos. Na seção seguinte: “Metodologia”, trazemos ao texto esclarecimentos acerca dos recursos metodológicos utilizados para o fazer da pesquisa empírica.

Os dados da pesquisa são apresentados e discutidos na seção denominada: “O arcabouço institucional dos conselhos de política pública de Assistência Social e Saúde de Diamantina (Desenhos institucionais).” Iniciamos a investida analítica em questão, lançando mão do estudo das regras e normas regimentais e legais das duas instituições, isso a partir do uso de variáveis vinculadas, por exemplo, à Estrutura organizacional, longevidade das instituições, frequência de reuniões, regras de composição e eleição, de distribuição de poderes e de capacitação discursiva, que revelam o potencial democratizante e inclusivo das Instituições Participativas.

Em seguida, na subseção deste capítulo, intitulada: “O perfil dos conselheiros Municipais de Saúde e Assistência Social de Diamantina”, traçamos as características pessoais dos conselheiros, inclusive no que tange ao seu capital cívico a partir de variáveis, como envolvimento em práticas associativas, militância política, entre outros. Posteriormente, na subseção denominada: “A questão da representatividade e as motivações para a participação”, passamos a produzir reflexões sobre as características da prática de representação, a partir de variáveis que buscam revelar o nível de interação dos conselheiros com seus representados quando da necessidade de tomar decisões, bem como acerca dos fatores que funcionam como propulsores do desejo em participar, a fim de identificarmos as intenções presentes nos discursos dos conselheiros, no que tange aos efeitos de sua participação.

Na última subseção deste capítulo, intitulado: “A relação dialógica: influência discursiva, propositiva e decisiva dos atores envolvidos”, lançamos mão de duas fontes distintas e que se complementam para produzir reflexões acerca do convívio discursivo dos

atores. No item 4.3.4.1, denominado: “Do que se fala? Quem fala? E o que revelam as falas acerca da variável institucional: um olhar a partir das Atas de reunião”, nos debruçamos nas informações contidas nas Atas de reunião dos Conselhos, examinando os dados a partir da análise dos conteúdos, dando ênfase nos estudos de seus temas. Já no item 4.3.4.2, intitulado de: “As impressões dos conselheiros acerca da efetividade deliberativa”, a partir das respostas dos conselheiros ao *survey* aplicado, empreendemos esforços em analisar suas autorreflexões acerca de suas capacidades em produzir proposições, exercer controle e compreender as discussões. Em seguida trabalhamos sobre a percepção destes atores acerca de suas capacidades de influenciar os conselhos e sobre o seu conhecimento e preparo para o exercício da função de conselheiro (competência política subjetiva).

Por fim, no Capítulo cinco, tecemos considerações finais ao trabalho, buscando sintetizar os resultados da pesquisa empírica, apresentando as principais características da dinâmica de funcionamento dos Conselhos, sobretudo no que tange aos padrões de ação política dos segmentos sociais ali conviventes.

O trabalho revela grandes limites dos espaços conselhistas, em especial no que se refere à representatividade dos atores sociais e à partilha de poderes entre Governo e Sociedade Civil. De outro lado, identificam-se potencialidades nos espaços, à medida que verificam situações de “prestação de contas” do Governo naqueles espaços participativos, portanto, funcionando como um canal para o *accountability* em potencial.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA RELAÇÃO CONTROVERSA.

A democracia vivenciada a partir da participação popular ampliada, não é algo que goza de unanimidade teórica, ao contrário, há argumentos que se dirigem a confrontar as perspectivas de participação, oferecendo uma lógica reducionista da democracia, a qual se limitaria aos procedimentos de escolha pelo voto, sob a crença na baixa qualificação e, portanto, incapacidade do cidadão em posicionar-se frente à complexidade da sociedade moderna; acresce-se a isso, a pluralidade de ideias e a consequente instabilidade política advinda da possível ausência de consenso.

Mesmo que as assertivas acima apontem para uma incompatibilidade entre governabilidade democrática e participação política, e, ainda que façam parte de concepções conceituais hegemônicas na teoria democrática (AVRITZER, 1999), urge salientar que nos últimos anos as discussões acerca da democracia vêm tomando rumos, que colocam em xeque tais perspectivas.

Habermas (1979) acredita que a “democracia trabalha em favor da autodeterminação da humanidade”, e, nessa lógica, “participação política e autodeterminação coincidem” (HABERMAS, 1979, p. 376). Para o autor a participação política tanto é produto, quanto produtora de emancipação humana.

Dáí a participação parece comungar com princípios da democracia, podendo colaborar com condições de liberdade e igualdade entre os cidadãos, mas, é preciso fazer uma incursão maior acerca dos argumentos divergentes, para entendermos onde se alicerçam os posicionamentos contrários no que tange à participação no âmbito da democracia.

PATEMAN (1992) ao se perguntar: “qual o lugar da “participação” numa teoria da democracia moderna viável?” (PATEMAN, 1992, p. 9) trabalha de maneira elucidativa o trato dado à questão da participação a partir das contribuições teóricas de diversos autores que se debruçaram acerca da temática: Democracia.

Em um primeiro plano a autora agrupa intelectuais que se enquadrariam no que ela denominou de “Teoria Contemporânea da Democracia”, são eles Schumpeter, Dahl, Sartori, Eckstein e Berelson.

De antemão, faz-se importante destacarmos que nessas bases teóricas, o objeto maior nas discussões travadas em torno da democracia e que envolve reflexões acerca da

participação do povo no sistema político, é justamente a preocupação com a estabilidade do sistema.

Nessa ótica há que ressaltar-se que de um ponto de vista histórico-contextual o surgimento de regimes políticos totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, o declínio do “socialismo real” e o estado de crise dos países que cultivavam o *welfare state* serviam de pano de fundo para reflexões, que colocavam em xeque as vantagens da participação popular e de Estado interventor, assimilando assim, o alargamento da participação à possibilidade de crise do sistema democrático.

Então, com fulcro na perspectiva de manutenção do modelo de democracia ocidental e, portanto, com objetivos de distanciar qualquer possibilidade de instabilidade desse sistema, o ideal de uma democracia baseada na máxima participação do povo parecia distanciar-se das possibilidades práticas de aplicação.

Não obstante, não se trata de negar ao cidadão algum meio de interagir-se com o mundo da política, mas sim, de compreender essa participação pelos seus limites estabelecidos procedimentalmente.

Trata-se de limites que inclusive balizariam-se pelo próprio perfil dos cidadãos. Nessa lógica, como salienta PATEMAN (1992) para Schumpeter, a centralidade na participação e tomadas de decisões por parte do povo, comuns aos estudos “clássicos” da democracia, se alicerçavam em “fundamentos empiricamente irrealistas”.

Na verdade os cidadãos se limitariam a preocupar-se com questões que envolviam sua vida cotidiana e suas ações estariam impulsionadas por interesses próprios, portanto, questões políticas de maior amplitude seriam alheias aos seus conhecimentos e predileções discursivas. Assim, a sua participação política não gozaria de racionalidade nos posicionamentos, visto que, prevaleceria a ignorância acerca dos temas políticos e o pouco sentimento de pertencimento àquele processo decisório.

Desse modo, para SHUMPETER (1961),

O cidadão médio analisa a política de “forma infantil”: “ele se torna novamente um primitivo”. Essa debilidade torna os indivíduos vulneráveis e suscetíveis à manipulabilidade dos desejos e escolhas por grupos de interesses que podem modelar e até criar a “vontade do povo”. Nesse sentido, os cidadãos convivem nos processos políticos com uma “vontade popular manufaturada” (Schumpeter, 1961: 318-320 *apud* DURIGUETTO, 2007, p.77). Consequentemente, sua não participação ativa na dinâmica da esfera pública é uma contribuição positiva ao funcionamento do sistema democrático. (DURIGUETTO, 2007, p. 77).

Diante da noção da restrita capacidade do “povo” em se posicionar racionalmente frente a questões políticas, restaria a ele (o povo) a função limitada de participar, a partir da escolha de representantes. Tratava-se, portanto, de permitir ao povo o exercício da função de conceber governos pelo voto.

A democracia então ganharia vigência, legitimidade e estabilidade pelo seu método, pelos seus procedimentos, que em suma significava a garantia de revezamento das elites no poder.

A participação nessa ótica estava na escolha pelo voto daqueles integrantes da elite que, eventualmente pareceriam ao eleitor o melhor preparado, com mais experiência e com vocação para prática política. Devendo o cidadão compreender que cabe a este representante a função de governar, sem causar-lhe interferências relevantes. O controle dos representados pelos representantes, todavia estaria garantido pela possibilidade de recusar-se a reelegê-lo, substituindo-o por outro líder.

A participação exerceria a função primordial de manter a máquina eleitoral, garantindo o bom funcionamento dos “arranjos institucionais”, mas também produziria formas de proteção ao eleitor, já que através do voto o eleitor conseguiria exercer controle sobre os representantes, inclusive inibindo decisões arbitrárias ou posicionamentos diferentes daqueles que se convergem aos interesses dos que votaram.

As observações de Shumpeter já apontavam para o descrédito nos potenciais participativos dos cidadãos “médios”, tais constatações foram segundo PATEMAN (1992), corroboradas por pesquisas empíricas produzidas pela sociologia política nos anos posteriores ao pós-guerra.

Os achados das mencionadas pesquisas empíricas revelaram que no cenário de vários países ocidentais, as atitudes e comportamentos políticos da maioria dos cidadãos dirigiam-se à falta de interesse pela política e pelas atividades de cunho político, em especial em relação a grupos de condições socioeconômica inferiores.

Especialmente essa mesma parcela da população também contaria com perspectivas autoritárias e antidemocráticas em suas atitudes. Desse modo, a literatura produzida dirigia-se a divergir da crença na participação ampliada como paradigma da democracia, inclusive colocando como ilusória a noção de que o “cidadão comum” era afeito a princípios democráticos em sua convivência social.

Assim, conseqüentemente, considerando as características das atitudes políticas dessa parcela da população, a inclusão da participação desses sujeitos distanciados do mundo da política, seria contraproducente para a estabilidade do sistema democrático.

A literatura então se conduziu a reflexões debruçadas no procedimentalismo, na valorização das “regras do jogo” como alicerce final da democracia. Desse modo, fundamentou-se no sufrágio universal, na isonomia eleitoral e, no caso de Dahl, segundo DURIGUETTO (2007), inclusive na liberdade de organização e de expressão, além do acesso a informações no tocante aos projetos políticos e possibilidade ampliada de concorrência a cargos eletivos.

Chega-se assim, a pensar na ampliação de ofertas de projetos políticos para apreciação do povo, bem como em algum grau, reconhece-se a interconexão entre as ações de grupos de interesses² organizados e as competições eleitorais. Compreendendo, portanto, a influência de pressões sociais no agir das lideranças políticas. (DURIGUETTO, 2007, p. 96)

Tal competição é o elemento especificamente democrático do método, e a vantagem de um sistema democrático (poliárquico) comparado com outros métodos políticos reside no fato de ser possível uma ampliação do número, do tamanho e da diversidade das minorias que podem mostrar suas influências nas decisões políticas e no conjunto do caráter político da sociedade (PATEMAN, 1992, p 18).

A democracia poliarquia - governo das múltiplas minorias, concebida por Dahl, (PATEMAN, 1992), dirige-se ao princípio de igualdade política, ressalta que tal igualdade está mais próxima da existência do direito ao voto, do que propriamente da possibilidade de influenciar diretamente a sociedade política por toda população.

Diferentes grupos guardariam distintas possibilidades de exercer controle político, isso vinculado a variáveis como status socioeconômico, interesse político, acesso a recursos, entre outros. Daí os grupos ou minorias mais ativas tenderiam a influenciar de maneira mais decisiva sobre os rumos das decisões políticas.

O poder então estaria em constante disputa entre grupos de diferentes interesses, sejam eles pautados por questões identitárias, econômicas, culturais, etc. Essas disputas poderiam ser ofertadas como projetos políticos, pelos quais os indivíduos transitariam impulsionados por suas identificações. Todavia, dado a incredulidade na proatividade política da maior parte da população, não exatamente se vislumbrava a possibilidade de soberania popular, mas, ao menos, se concebia a pluralidade³ como primordial à democracia, já que garantiria a

² Tais grupos de interesses seriam, por exemplo, grupos religiosos, étnicos e culturais, bem como, sindicatos, partidos políticos, organizações comerciais, entre outros.

³ A teoria pluralista da democracia vislumbra a participação a partir de princípios competitivos e de respeito às “regras do jogo”, assim, apenas grupos de interesses em condições de competição pelo poder e que concordem com as regras formais comporiam a “pluralidade”. Desse modo, Dahl também teria tecido argumentos que revelam receios na ampliação da participação para o homem comum sob os mesmos argumentos já descritos no texto, ou seja, menor interesse por atividade política e personalidade mais autoritária.

competição e participação política de grupos de interesses de maneira que nenhum deles se tornaria detentor do poder excluindo os demais, isso sem perder a centralidade dos arranjos institucionais, vinculados aos procedimentos eleitorais como “matéria prima” da mesma.

A mencionada apatia da maior parte da população no que concerne ao mundo da política é, pelas análises de PATEMAN (1992), recorrente nos discursos do grupo de intelectuais pelos quais ela denominou “teóricos contemporâneos da democracia”.

A autora destaca que Sartori, por exemplo, chega a questionar a relevância de empreitadas teóricas voltadas a classificar a inatividade dos cidadãos médios e, portanto, achar variáveis que poderiam justificar a maior ou menor predisposição à participação política por parte da população. Daí, para ele, não haveria maneiras empíricas de se vincular a oscilação da cultura política das massas por fatores como analfabetismo, pobreza, inacessibilidade a informações, ou mesmo pela inexperiência em praticar a participação política, portanto, argumentos que voltassem a sustentar que a maior abertura à participação poderia funcionar como ensejo educativo, para instigar maior interesse e destreza no povo, no que tange as matérias políticas seria refutável.

Assim,

Sartori sustenta que a tentativa de encontrar uma resposta para essa questão é um esforço equivocado, uma vez que as pessoas só compreendem e se interessam de fato por assuntos dos quais têm experiência pessoal, ou por ideias que conseguem formular para si próprias, e nada disso é possível ao cidadão médio, em matéria de política. (PATEMAN, 1992, p 21).

Com grandes receios acerca da possibilidade de vigor de regimes políticos totalitários, Sartori sustenta que a democracia depende dos limites de seus ideais “clássicos”, ou seja, deve-se pensar ao máximo em permitir ao povo o direito de escolher entre as elites rivais e suas propostas, sob pena de buscar maior nivelamento de poder, perder a estabilidade do sistema democrático.

A perda da estabilidade do sistema democrático, destaca DURIGUETTO (2007), também esteve presente na dimensão das críticas ao Estado de Bem-Estar Social, que vigoraram nos países centrais, conforme já destacamos no texto. Ocorre que as crescentes e múltiplas demandas por serviços públicos teriam construído condições adversas de governabilidade, desembocando na crise do Estado, sua burocratização, sua ingerência, inclusive no que tange à sua capacidade decisória, além de inibir os processos de crescimento econômico, dado a elevada regulação da economia e as grandes taxas e tributos impostas ao capital, acrescidas dos investimentos também elevados em políticas sociais, direitos de

seguridade social a trabalhadores, tudo isso oriundo, por exemplo, das pressões exercidas por sindicatos.

Nessa linha de raciocínio, a autora destaca que Sartori, de alguma forma colabora para os “receituários neoliberais para a democracia”, então vejamos:

Se, para Sartori, a democracia é um prolongamento do liberalismo, a prática democrática levou geralmente a um Estado nada “mínimo” no sentido do ideal do liberalismo clássico. Assim, segundo o autor, pensar a democracia, na contemporaneidade, como um sistema político, é oportuno pelo fato de o Estado democrático ter se tornado um Estado que faz tudo. É esse alargamento do componente democrático do Estado que precisa ser limitado. (DURIGUETTO, 2007, p. 90).

Dado o exposto, a democracia estaria assegurada a partir da supressão de expectativas sociais, em relação à presteza do Estado ou ao menos se os representados exercessem menor pressão sobre os representantes. A governabilidade, portanto, é fundamental ao sistema político, e o “excesso” de demandas sociais a colocaria em risco.

Por diversos fatores e argumentos, os autores agrupados entre “os teóricos contemporâneos da democracia” comungam de um posicionamento: a democracia vincula-se a um método político cujos arranjos institucionais garantem a existência de processos eleitorais livres, competitivos e periódicos. A participação no âmbito dessas teorias não deve ultrapassar os limites do necessário para a manutenção dos processos eleitorais, pois, o excesso poderia causar instabilidade ao sistema.

Do lado oposto a estas contribuições teóricas, PATEMAN (1992) procede a outro agrupamento de intelectuais que alimentam o que denominou de: “Teoria da Democracia Participativa”. Ela então se debruça nas contribuições de Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole.

Deste agrupamento salientam-se que as ideias de Rousseau funcionaram como pilares para os demais argumentos, ainda que pese sobre ela, o fato de terem sido pensadas em um contexto de sociedade diferente do vivido. Então vejamos:

As contribuições teóricas de Rousseau foram pautas nas estruturas de uma sociedade ideal discrepante da sociedade capitalista industrial, ou seja, uma sociedade em que o direito à propriedade seria gozado por todos, que as desigualdades econômicas seriam menos impactantes e que, portanto, não haveria possibilidades de sujeição do cidadão às pressões econômicas de terceiros por decorrência de sua “pobreza”.

Juntar-se-ia e essa estrutura de sociedade menos desigual e cujos cidadãos gozassem de maior independência, a condição de necessária interação entre os concidadãos, ou seja,

apesar da autonomia financeira de todos, para que nenhum se sobrepusesse de tal forma a fazer o outro perder protagonismo político, era necessário que todos de alguma maneira dependessem um dos outros, para que seus desejos privados estivessem interligados às necessidades públicas.

Assim, estariam postas as condições para que o cidadão participasse das decisões pensando em si e nos outros. Como destaca PATEMAN (1992), a participação, nessa lógica, está intimamente ligada às tomadas de decisões, algo que difere de suas argumentações, daquelas inerentes aos teóricos da democracia representativa, todavia, suas perspectivas se assemelham no que se refere aos fins, e vislumbra a constituição de um bom governo e a defesa dos interesses privados de cada cidadão, entretanto, tendo este como protagonista das decisões que lhe afetam e aos seus concidadãos.

A participação para Rousseau, segundo a autora, ultrapassaria os limites da geração de bons governos e da defesa dos interesses pessoais atingindo efeitos na “personalidade humana”.

Em outras palavras, haveria um efeito psicológico intrínseco à participação nas instituições políticas e sociais abertas a essa dinâmica, ou seja, há um caráter educativo no sentido amplo do termo, que possibilitaria aos cidadãos aprenderem a comungar os seus desejos privados aos interesses coletivos, caso queiram o apoio dos outros, portanto, os cidadãos entenderiam que os interesses públicos e privados se inter-relacionariam. Tal assertiva faria com que o indivíduo agisse com maior senso de justiça.

Assim funcionando, o cidadão estaria despido da primazia das decisões por interesses egocêntricos, para pensar nos efeitos das decisões para a coletividade, transitando melhor entre as esferas pública e privada da vida.

A liberdade poderia ser sentida à medida que o homem é “o senhor de si mesmo”, capaz de decidir o seu destino e de seus pares, de manter controle sobre os rumos de sua vida e do meio em que vive. Essa noção de liberdade, segundo PATEMAN (1992), considerada controversa pelos críticos de Rousseau, sobretudo assimilada à obediência às instituições, consegue se materializar e ser vivida, justamente por serem essas instituições naquela sociedade ideal, gestadas por tal objetivo, ou seja, propulsoras de liberdade pela escolha e participação e não pela mera indução/repressão por desígnios de terceiros.

Essa noção de liberdade proveniente do poder de controle dos cidadãos, no que tange aos rumos da sociedade promoveria a compreensão da interdependência e da igualdade entre todos, daí emanaria o segundo importante reflexo da participação: a aceitação das decisões coletivas.

Na mesma direção, a participação exerceria uma função integrativa, o cidadão passaria a ter a noção de pertencimento ao coletivo.

A participação teria uma função educativa, as decisões intrínsecas das instituições teriam melhor aceitação e promoveria a integração social.

Cumpra observar que Rousseau pensou em uma sociedade inscrita em uma Cidade-estado de proprietários camponeses, portanto, o potencial participativo dos cidadãos e os efeitos positivos dela, foram refletidos em uma estrutura de sociedade ideal, em que as condições objetivas de vida (esfera econômica e social da comunidade) não produziram subserviências, dependências e desigualdades em excesso, porém essa tríade de funções e efeitos de participação foi importante para a teoria da democracia participativa e influenciaram outras contribuições teóricas de autores que a pensaram no cenário do Estado moderno. Então vejamos:

Segundo PATEMAN (1992) a teoria de John Stuart Mill, em consonância com as contribuições feitas por Rousseau, também ressalta o caráter educativo da participação, acrescidas de sua função integrativa e sua capacidade de auxiliar no acolhimento das decisões (PATEMAN, 1992, p. 49).

O autor considera que a participação nas decisões é possível, mesmo em uma sociedade de larga escala, porém observa que o homem aprende a se autogovernar e daí se encontra melhor preparado para participação, mediante a sua inserção em espaços participativos a um nível local.

Neste sentido, “o nível local” se constituiria como solo fértil para o processo educativo, ou seja, seria na participação no plano das decisões que afetam direta e imediatamente o indivíduo em sua vida cotidiana que o homem melhor aprenderia a democracia.

Vejam então, que há uma nítida diferença deste autor e, de maneira geral, dos teóricos da democracia participativa, em relação aos argumentos dos teóricos da democracia representativa, isso no que concerne à crença na possibilidade de aprendizagem dos princípios da democracia por parte da população, a partir da participação em um processo de progressiva melhora dos resultados para atingir o “bem comum” a partir da “vontade geral”⁴.

⁴ Segundo FALCHETTI (2010), o modelo “competitivo elitista, ou realista”, integrante da concepção liberal representativa da democracia, cujo principal expoente é Schumpeter, “procura desvincular a forma da substância na democracia, atacando dois pilares da Teoria Clássica da Democracia (de Rousseau): o “bem comum” e a “vontade geral”, os quais embasavam as teorias participativas da democracia. Para Schumpeter, não há consenso sobre o que seja “bem comum” e, ainda que houvesse, isso não poderia ser entendido como a “vontade geral”, diante da diversidade de preferências.” (FALCHETTI, 2010, p 24)

Então vejamos:

Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz para fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala. (MILL, 1963, p189, *apud*, PATEMON, 1992, p 46).

É necessário salientar que Mill não apenas tece argumentos favoráveis à participação na esfera dos governos, mas também em outras dimensões da organização social, daí incluem-se os locais de trabalho e outros espaços em que a perspectiva cooperativa colaboraria para a construção de um espírito coletivo, de uma “rivalidade amistosa, em busca do bem comum de todos”.

Assim, quando se fala de democracia participativa, remete-se a discussão acerca das potencialidades participativas do cidadão em tomadas de decisões em diversas dimensões da vida, inclusive das organizações industriais, ultrapassando, portanto, os limites dos “arranjos institucionais” dos governos locais e nacionais.

Em condução de raciocínio próximo, PATEMAN (1992), ressalta as contribuições de Cole para o pensamento da democracia participativa em uma sociedade moderna. Tal autor teria enveredado seus argumentos para a defesa dos efeitos positivos que a perspectiva associativa do homem traz à sociedade.

Em linhas gerais, o autor acreditaria que era inerente ao cidadão e a vida em sociedade, a união voluntária em torno de interesses, ou seja, o homem satisfaria suas necessidades a partir da cooperação em associações.

É na esfera das associações⁵ das quais fariam parte os cidadãos, que a participação nos processos de decisão deveria ser experimentada por todos, sendo preservada a igualdade política e a liberdade, inclusive em relação ao Estado.

Nestes espaços mais próximos do cotidiano do homem é que o processo educativo da participação seria mais eficiente. A democracia, portanto, estaria vinculada ao poder de decisão que ultrapassaria os limites da abstração do voto e a partir deste “treinamento” a nível local e em diversas esferas da vida em sociedade, sobretudo na dimensão do mundo do trabalho, é que o cidadão seria apto a atingir o autogoverno e o pensamento no “bem comum”.

⁵ “Sociedade, como definido por ele, é um “complexo de associações que se mantêm unidas pela vontade de seus membros”. (PATERMAN, 1992, p 53), mas ressalta a autora: “talvez se devesse notar que Cole não vê toda a vida do indivíduo encerrada nesses grupos. Boa parte de sua vida e alguns dos seus aspectos mais valiosos encontram expressão fora das associações; o indivíduo é “o eixo em torno do qual gira todo sistema de instituições”. (PATERMAN, 1992, p 53)

As contribuições dos autores citados por PATEMAN (1992) colaboram para pensarmos um sistema democrático, em que a democracia não seja restringida a relações procedimentais de escolha de representantes, mas sobretudo, a autora buscou destacar a partir de seu último agrupamento de intelectuais que, a participação deve ser pensada em todas os sistemas políticos presentes na sociedade, ou seja, em todos os ambientes em que o homem se relaciona com o poder, com a autoridade e com o governo⁶, seja na esfera econômica, política ou social, na comunidade/bairros, nas associações, no local de trabalho, enfim, em ambientes não governamentais. Além dos governamentais em esfera local e nacional é preciso garantir participação nas decisões. O cidadão, portanto, deve gozar de protagonismo decisório/participativo nas diversas esferas da vida em sociedade, sendo este processo educativo e capaz de preparar a sociedade para influenciar a política em nível nacional.

A mencionada autora alicerçando-se nos intelectuais clássicos (Rousseau e J.S.Mill), e dialogando com G.D.H Cole, acaba por tecer argumentos que se destoavam das perspectivas dos intelectuais de seu primeiro agrupamento citado no texto (os teóricos contemporâneos da democracia) Ela é uma importante representante da teoria, que defende a concepção participativa da democracia, enquanto forma de equilibrar as relações de poder.

Suas contribuições nitidamente apontam para a necessidade de superar a noção de igualdade, que centra-se apenas na dimensão política, ou seja, na democracia formal, e seria preciso suplantar as desigualdades socioeconômicas que inviabilizam a liberdade real e, subsequentemente, coloca em xeque a formação política dos cidadãos, a democracia substancial.

Neste processo de “democratização” poucas instituições representativas poderiam colaborar, sendo necessária a participação em todas as esferas sociais para seu alcance. Não se trata, todavia, de uma rejeição às instituições de democracia representativa, que são entendidas como meio de realização das vontades dos cidadãos. O aprimoramento da democracia representativa estaria diretamente relacionada com o crescimento da participação que, incidiria na politização dos cidadãos (dimensão educativa da participação).

A autora empreende esforço em pesquisa empírica para analisar a participação no seio das estruturas de autoridade inscritas no espaço industrial (local de trabalho) na Grã-Bretanha e na Iugoslávia.

⁶ Segundo PATEMAN (1992), Dahl define um sistema político como sendo “qualquer padrão persistente de relacionamento humano que envolva, de maneira significativa, poder, governo e autoridade” (DAHL, 1963, p.6, *apud*, PATEMAN, 1992, p. 62).

De modo geral a autora descobre uma pequena propensão a participação de trabalhadores de baixo status socioeconômico, bem como, uma elevada especialização dos participantes nos níveis mais altos de decisões administrativas. Daí discrepâncias relacionadas aos níveis educacionais e a própria experiência participativa, apresentaram-se como barreiras a serem superadas.

No caso da indústria da Iugoslávia, por exemplo, a autora ao estudar as estruturas dos conselhos que as mesmas adotavam, percebeu uma prevalência dos discursos provenientes de diretores e técnicos, portanto, um predomínio de suas decisões em detrimento dos demais trabalhadores. A autora faz algumas ponderações: o processo de superação deste limite estaria em dois pilares: a garantia de experiências de participação como processo de aprendizado e a necessidade de munir os trabalhadores de informações, para que tenham condições de se posicionarem em relação às discussões.

Ainda é de se destacar que, no caso das indústrias da Grã-Bretanha, as experiências de participação estudadas demonstraram que a mesma era mais plausível nos níveis mais baixos de administração. Já as decisões de níveis mais altos não gozavam da mesma demanda por participação nos processos decisórios, algo que para a autora materializava-se como reflexo do fato de que os cidadãos não teriam sido socializados em ambientes participativos e não acreditavam na possibilidade concreta de participarem de decisões mais impactantes.

Apesar de tais apontamentos, a pesquisa empírica produzida pela autora, chega a conclusões positivas no que tange à participação⁷, primeiro identificando que ela (a participação) não traz prejuízos a eficácia da empresa, ao contrário, pode alimentar o sentimento de eficácia, isso ainda que as estruturas de autoridade tenham, eventualmente sofrido pequenas alterações. Daí emana a segunda conclusão: é possível democratizar as relações de autoridade no interior da indústria.

Suas contribuições são intrigantes, sobretudo por desnudar a amplitude da prática política que, de forma alguma se limitaria aos ambientes institucionais de representação. São essas ações políticas, perpetradas em variados ambientes (sociais, econômicos e políticos), que possibilitariam ao cidadão um melhor preparo cívico para protagonizar discussões de

⁷ ALMEIDA (2006), salienta que, apesar de Pateman ter se comprometido, ao menos no que se refere ao seu referencial teórico, a refletir, acerca da viabilidade da participação numa democracia liberal capitalista, suas observações de pesquisa empírica se dão também em país socialista, a Iugoslávia socialista. Neste sentido a autora afirma: “Há uma variável oculta em sua análise que pode ter influenciado os resultados positivos no que tange à participação, que diz respeito ao controle maior exercido pelo Estado nesta sociedade para que a participação e a democratização da estrutura de autoridade industrial fossem implementadas”. (ALMEIDA, 2006, p. 29)

âmbito governamental. Trata-se de uma ação necessária à educação do indivíduo enquanto cidadão público. Desse modo, a ampliação da participação incidiria na maior politização, impactando positivamente inclusive na qualidade da democracia representativa.

Estamos então diante de discussões teóricas que, ora tecem argumentos que demonstram motivações para a inviabilidade da participação mais ampliada do cidadão nos processos de decisões, sendo seu potencial participativo limitado à escolha pelo voto de representantes, ou seja, nos limites da “participação eleitoral” (NOGUEIRA, 2011); ora produzem argumentos que desnudam as vantagens para a democracia de avançar na institucionalização da participação para efetivamente atingir a democracia, ou seja, “a participação política” (NOGUEIRA, 2011).

Todavia entre os dois agrupamentos de intelectuais produzidos por PATEMAN (1992), quais sejam: os teóricos contemporâneos da democracia e os teóricos clássicos da democracia, ou ainda, os teóricos da democracia participativa, a qual se inclui a própria autora, as discussões giraram em torno da participação e se de um lado o primeiro agrupamento tendeu a dedicar-se a questões procedimentalistas de escolha de representantes, de outro, o segundo agrupamento teceu defesas acerca da ampliação dos espaços de participação política, sem discutir como seria o processo de deliberação política nos espaços de construção de preferências.

O pensamento procedimental da participação ficou a cargo do modelo deliberativo de democracia. Então vejamos.

1.1 O palco deliberativo: o lugar da participação.

De forma geral a teoria da democracia deliberativa carrega consigo a intenção de buscar respostas a problemáticas, que também figuraram como constatações das outras perspectivas teóricas da democracia já analisadas, ou seja, o reconhecimento de uma sociedade moderna complexa, do crescimento do aparelho burocrático do Estado e a dificuldade de conceber, do ponto de vista prático, mecanismo de formação de uma “vontade geral” e do “bem comum”. As suas contribuições dirigem-se ao entendimento que o caminho para responder a essas problemáticas estaria em meios procedimentais fundamentados na participação.

Dessa forma, acredita-se na capacidade de decisão tomada mediante a participação, ou seja, acredita-se que o exercício do poder pode ser tocado pela coletividade mesmo em

sociedades complexas, inclusive sendo importante para a legitimação dos governos democráticos.

Por isso, é possível a deliberação promovida por cidadãos de maneira racional em ambientes de debate e negociação. As decisões de governo poderiam ser alicerçadas por essa interação discursiva produzida em fóruns de participação.

Notadamente, não se trata de deixar de reconhecer a importância dos procedimentos inerentes ao exercício do poder em espaços convencionais da política, ou seja, a escolha pelo voto de representantes periodicamente, a concorrência para o exercício do poder representativo e a divisão de poderes nas esferas de governo (legislativo, judiciário e executivo) são inquestionavelmente importantes.

Porém, o discurso da democracia deliberativa busca aproximar-se dos ideais de soberania popular, compreendendo que o exercício do poder advindos dos procedimentos acima descritos, deve conviver com a deliberação emanada de processos comunicativos, realizados em espaços públicos, que possibilitem a constituição da vontade dos cidadãos, a partir de seus posicionamentos acerca de temáticas de interesse deles e da sociedade.

Nessa lógica, assim como na teoria pluralista de Dahl, há o reconhecimento da pluralidade da sociedade contemporânea e da necessidade da política também se tornar plural, compreende-se que é produtora à democracia a vigência de um processo racional de discussão entre diversos grupos societários, isso mediante o consenso acerca das regras democráticas. Todavia, as semelhanças param por aí.

Uma importante distinção entre as contribuições da teoria de democracia pluralista em relação a democracia deliberativa está na amplitude da participação, visto que, conforme já salientado no texto, no caso da teoria pluralista, restariam receios acerca da incorporação geral dos discursos, sendo os interlocutores que influenciariam a sociedade política basicamente composta por grupos de interesse, organizações de *lobby* e partidos políticos.

Como salienta HABERMAS (1997), “a teoria social do pluralismo insere-se no modelo normativo do liberalismo através de uma simples substituição: O lugar dos cidadãos e dos interesses individuais é ocupado por organizações e interesses organizados” (HABERMAS, 1997, p. 59). O pluralismo partiria do pressuposto de que os atores coletivos teriam potenciais iguais de influenciar os processos de decisão, que diriam respeito a seus interesses, sendo que a influência destes atores conduziria o posicionamento dos partidos, ou seja, a sociedade política seria compelida a agrupar os diversos interesses oriundos dos grupos, de forma que estariam postas condições de equilíbrio de poder, que influenciariam a condução das políticas de Estado.

Para HABERMAS (1997), não se constitui como real a simetria do peso político dos atores coletivos existentes na sociedade contemporânea, algo que provocaria a sobreposição dos desejos dos grupos de interesses mais influentes em relação aos demais cidadãos, diminuindo as pretensões democráticas do pluralismo à reprodução de uma democracia baseada na racionalidade das elites, que de fato tomariam decisões e/ou produziram influências nelas.

A abrangência da participação na obra habermasiana está vinculada ao seu conceito de esfera pública, entendida como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões” (HABERMAS, 1997, p. 92). Ela é a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo. A sociedade civil entendida aqui como sendo as associações, movimentos e organizações sociais, familiarizados com a reverberação das problemáticas sociais presentes na esfera da vida privada, acaba por alimentar-se das questões ali discutidas e transmiti-las para a esfera pública, portanto, exercendo influência nos temas problematizados na mesma. Todavia, observa o autor que, no âmbito da esfera pública há uma capacidade limitada de resolutividade de problemas, sendo a sua função primordial dar eco a eles (os problemas), que, por sua vez, devem se tornar objeto de tratativas do sistema político, cabendo à esfera pública exercer vigilância e influência acerca das medidas tomadas no plano do sistema político.

Nessa lógica, a teoria de Habermas, compreende que:

A esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-lo, problematizá-lo e dramatizá-lo de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar”. (HABERMAS, 1997, p 91).

Neste sentido, a contribuição de Habermas para se pensar a democracia deliberativa, concilia reflexões acerca do funcionamento do sistema político-administrativo, que seria o responsável por tomadas de decisões sobre os estudos das relações mantidas no âmbito da sociedade. O que acarreta dizer que para Habermas, a democracia é pensada a partir da análise das relações do sistema político com a sociedade, ou seja, parte-se do pressuposto de que as decisões tomadas a nível do sistema político devem ser pautadas nos produtos das relações comunicacionais presentes na esfera pública.

Essa inter-relação também desnuda uma separação conceitual de Habermas entre sistema administrativo, econômico e sociedade civil. Tal separação produz dois resultados que nos interessam. Primeiro, a teoria habermasiana explicita que cabe ao sistema político o ato de agir. Para a esfera pública importa o exercício de problematizar questões sociais pertinentes à

sociedade, visando influenciar as decisões administrativas, portanto, sem vislumbrar a interação de ambos no sentido de ação conjunta. O segundo refere-se a sua preocupação relativa a autonomia da esfera pública, em relação às influências negativas do sistema econômico e do poder do aparato burocrático administrativo do Estado. Então vejamos:

À medida que o sistema econômico sujeita a seus imperativos as formas de vida do lar privado e a conduta de vida dos consumidores e empregados, está aberto o caminho para o consumismo e para o individualismo exacerbado. A prática comunicativa cotidiana e racionalizada de forma unilateral num estilo de vida utilitário, esta mudança induzida pelos meios diretores para uma orientação de natureza teleológica gera como reação um hedonismo liberto das pressões da racionalidade. Assim, como a esfera privada é solapada e erodida pelo sistema econômico, também a esfera pública o é pelo sistema administrativo. O esvaziamento burocrático dos processos de opinião espontânea e da formação da vontade abrem caminho para a manipulação da lealdade das massas e torna fácil o desatrelamento entre as tomadas de decisão política e os contextos de vida concretos e formadores de identidade”. (HABERMAS, 1987a, p 325, *apud* PINTO, 1995, p 86)

Assim, Habermas pensa a sociedade moderna composta por diferentes sistemas e o “mundo da vida”⁸ pautadas por estruturas de racionalidade distintas, quais sejam: A racionalidade instrumental, presente nos “sistemas”, pela qual o homem se conduz pelos desejos de obter lucro e poder político, portanto, vinculados à esfera da economia e da administração pública; e a racionalidade comunicativa, concernente aos processos de interação social em que os homens se relacionam mediante a comunhão de regras e normas inerentes à sociedade. Seria neste campo que a sociedade civil se fortaleceria resguardando e ampliando os meios de ações comunicativas próprias do “mundo da vida”. Há, portanto, a busca pelo fortalecimento de laços de solidariedade e coesão social em detrimento das investidas dos poderes do Estado e da economia. As pressões sofridas pelos atores da sociedade civil voltadas a burocratizar e monetarizar o mundo da vida constituir-se-ia no que Habermas denominou de “colonização do mundo da vida”⁹, processo para ele pernicioso à sociedade e a democracia. DURIGUETTO (2007); FALCHETTI (2010).

⁸ “A expressão mundo da vida se refere ao conhecimento acumulado no ambiente de origem e é o pano de fundo cultural não discutível. No pensamento habermasiano é o contexto não problematizável onde se dá o processo de construção do entendimento ou onde os atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos em espaços sociais e tempos históricos. Para Habermas (2010b) a ação comunicativa reproduz as estruturas simbólicas do mundo da vida, isto é, a cultura, a sociedade e a pessoa. Em que: cultura significa o acervo de conhecimento onde os atores sociais se suprem de interpretações para compreensão do mundo; a sociedade é a ordem legítima onde os atores sociais regulam suas relações nos grupos sociais de pertença; e a pessoa é o conjunto de competências que torna o sujeito capaz da fala e da ação, isto é, de compor sua própria personalidade na interação com seu meio de origem”. (GOMES&LUIZ, 2012, p. 68)

⁹ “O que constitui problema para o mundo da vida são as relações de poder (política) e as relações econômicas (exploração) que reificam (mercadorizam os indivíduos e suas relações sociais) os sujeitos e as relações humanas”. (ibidem)

Pelos pressupostos acima, duas questões podem ser subentendidas: primeiro que a burocratização da esfera estatal, como as vivenciadas no bojo das políticas massificadas do *welfare state* ensejariam a redução das interações sociais, diminuindo a autonomia dos indivíduos e a formação da vontade política (FALCHETTI, 2010, p 34); segundo que, de outro lado, mesmo que reconheçamos a complexidade da sociedade e da estrutura burocrática do Estado, a dimensão da política não se restringia ao seu âmbito, ou seja, ao Estado, posto que, estaria também presente nas estruturas associativas e comunicativas da esfera pública (DURIGUETTO, 2007, p 111) e aí moraria um novo espaço para a participação política, umbilicalmente ligada à autonomia da esfera pública¹⁰.

Diante do exposto, a teoria habermasiana pavimentou as vias para discussões do tema democracia/participação no caminho do reconhecimento de uma dimensão não-sistêmica (mundo da vida) no interior do sistema político, isso ao menos no que tange ao poder de influência da esfera pública na ação do Estado, precedente importante para a inclusão da sociedade civil e dos movimentos sociais em uma teoria da democratização¹¹.

Não obstante, ao promover a distinção entre Estado (política institucional) e mundo da vida (política dialógica), Habermas acaba subestimando as estruturas de participação política, visto que, à sociedade civil caberia a possibilidade de influenciar a política, garantindo apenas um espaço democrático de discussões num processo de formação da opinião pública, mas não decidir ou implementar políticas, portanto, suas contribuições teóricas, quando debruçadas acerca do espaço público, não menciona a necessidade de horizontalizar os processos decisórios, bem como, não se preocupa com a possibilidade de “alfabetização política” mediante a vivência da noção de poder em processos decisórios no plano local da vida comunitária. (AVRITZER & COSTA, 2004, p 713).

¹⁰ Segundo FALCHETTI (2010), a distinção entre Estado, sociedade civil e mercado, alicerçou o discurso neoliberal dos anos 1990, que afirmava uma pretensa autonomia dessas esferas e daí procedeu com a instrumentalização da sociedade civil, reduzida à figura de “terceiro setor”.

¹¹ Como salienta FALCHETTI (2010), o êxito da democracia deliberativa habermasiana está diretamente ligado a uma situação ideal de fato, ou seja, a um contexto livre de dominação, assim, sua aplicação em cenários marcados por desigualdades econômicas e sociais, como nos países latino americanos, ficaria em xeque, posto que as relações sociais são permeadas por desigualdades que provocariam assimetria na comunicação discursiva. Não bastasse, no caso brasileiro, deve-se observar que, a estrutura do estado moderno antecede os movimentos societários por democratização e o processo de demandas por direitos sucede à institucionalidade da democracia, daí é difícil pensar que nossa sociedade seja suficientemente autônoma e capaz de limitar o poder dos subsistemas econômicos e administrativos. Desse modo, os argumentos de Habermas estão mais sintonizados com o contexto dos países da Europa ocidental, “*pois eles, além de enfrentarem o aumento da burocracia estatal (welfare state) e suas tendências à homogeneização das diferenças, parecem aproximar-se mais das condições ideais da democracia deliberativa, principalmente, no que diz respeito à comunicação discursiva entre iguais*” (FALCHETTI, 2010, p 35).

Desse modo, preocupado com a autonomia da esfera pública diante das possibilidades de influência do Estado sob sua agenda, a teoria habermasiana acaba não vislumbrando a possibilidade de interação entre sociedade e espaços institucionalizados do Estado. Algo que também não permite a experiência deliberativa da sociedade civil em processos decisórios das instituições estatais.

AVRITZER & COSTA (2004), asseveram que vários autores estão buscando preencher essa lacuna, no intuito de conectar os processos de discussão à deliberação pública, prevendo que para além do debate político dirigir-se a construção de consensos de opinião pública, também pode produzir transparência no exercício do poder. Tal assertiva marcaria as discussões atuais da democracia deliberativa, trazendo a racionalidade comunicativa aos processos decisórios, a partir da existência de fóruns deliberativos institucionalizados. (AVRITZER & COSTA, 2004, p 713; 714).

Nessa direção FARIA (2000) trabalha com as contribuições teóricas de dois intelectuais que, segundo a autora, teriam contribuído com a questão/problema da operacionalização da democracia deliberativa, vislumbrando alternativas aos desenhos institucionais vigentes nas sociedades modernas, são eles: Cohen e Bohaman. Com base na análise da autora supramencionada temos que:

A alternativa institucional proposta estaria em fóruns públicos, em que os cidadãos e seus representantes testariam seus interesses e razões em espaços de discussão antes das tomadas de decisões.

Neste sentido, diferentemente de Habermas, os dois intelectuais citados não limitam os potenciais dos cidadãos, ao exercício da crítica e influência sobre as decisões institucionais, e sim, acreditam que estes podem produzir decisões.

O que se vislumbra nesse sentido é a possibilidade de diálogo permanente com o poder público, tendo em vista que, para os dois autores, a proposta habermasiana de influência da opinião pública, formada na esfera pública impacta no “circuito oficial de poder”, é incerto, ou seja, “teme-se que os sujeitos dessa esfera pública consigam até vocalizar suas opiniões em momento de crise, mas não implementá-las no subsistema administrativo.” (FARIA, 2000, p.65).

Como alternativa a essa constatação, Cohen teria apresentado a “Poliarquia Diretamente Deliberativa”, que preveria situações de participação mais institucionalizada dos cidadãos nos processos decisórios. Nesse sentido, a esfera pública, além de promover debates públicos, que em menor ou maior grau, poderiam influenciar a arena política, dirigir-se-ia

também a solucionar problemas, que reconheceriam em sua dinâmica diretamente com a administração pública.

Bohman na intenção de possibilitar maior controle social e aprimoramento de gestão democrática às instituições públicas, vislumbra a construção de “esferas públicas” vinculadas a cada uma das instituições burocrático-administrativas. Desse modo, o autor compatibiliza a burocracia com a democracia por meio da noção de controle público. Assim, estariam postas as condições para superação das práticas organizacionais das instituições burocráticas que lidam com os cidadãos, de forma hierarquizada e não democrática, tratando-os como sujeitos alheios à sua condução. A proposta então se materializaria na formação de “esferas públicas políticas em torno de cada uma dessas instituições que seriam compostas por atores afetados pelas estratégias que visam solucionar os problemas”. (FARIA, 2000, p 67).

As contribuições teóricas da democracia deliberativa acima tratada, nos auxiliam a compreender o funcionamento dos espaços de participação contemporaneamente construídos em torno da administração pública, e, como visto, tende a conciliar participação com representação.

SANTOS e AVRITZER (2005), afirmam existir duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: a coexistência e a complementaridade.

Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva de administração pública) coexiste a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais. (SANTOS E AVRITZER, 2005, p.47)

A complementaridade pressupõe uma “articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa” (SANTOS E AVRITZER, 2005, p. 47), algo que necessita do reconhecimento governamental dos potenciais da deliberação pública, entendendo o seu potencial em substituir parte das deliberações representativas que se fazem, atualmente hegemônicas.

Urge salientar que os autores reconhecem que a primeira combinação, a de coexistência, parece marcar os modelos de democracia dos países centrais, enquanto a segunda, a de complementaridade, começa a ganhar força nos países periféricos como Brasil e Índia, nesse sentido, afirmam não ser produtora de um modelo único de democracia a ser seguida.

Todavia ressaltam que as experiências positivas de democracia participativas (como o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre) deveriam se expandir para apresentarem-se como alternativas ao modelo representativo hegemônico, daí se faria importante atores democráticos transnacionais exercerem apoio para sua expansão, sobretudo em ambientes em que a democracia é fraca. Na opinião dos autores, um exemplo disso seria o caso da Colômbia. Nessa lógica, propõem a passagem dos modelos contra-hegemônicos do plano local para o Global, a fim de fortalecer a democracia participativa.

Acreditam que são nas experimentações institucionais que podem se localizar os potenciais emancipatórios ainda presentes na sociedade contemporânea. Observa-se que as experiências positivas já identificadas foram sendo construídas a partir de novas gramáticas sociais, pelas quais as formas de participação foram sendo forjadas experimentalmente, dando valor à capacidade inventiva das sociedades.

Desse modo, ainda que tenham distintas formas de sociabilidade, de características culturais, é importante o experimentalismo institucional, para aflorar os possíveis potenciais emancipatórios da sociedade.

Cabe observar que com base nos pressupostos da democracia deliberativa, poder-se-ia dizer que a qualidade do sistema democrático está relacionada tanto à amplitude da população com direito à voto, quanto com o número de instâncias participativas de tomada de decisões em que os cidadãos possam se engajar.

Todavia, tal assertiva é factível à medida que a sociedade goze de condições para exercer proposições, disponha de liberdade e de informações capazes de munir seus discursos e, sobretudo, esteja disposta a participar.

A democracia deliberativa consolida-se através da participação discursiva em busca do “bem comum”, portanto, não se trata de se pensar mecanismos de competição de grupos de interesses e tampouco de buscar agregação de preferências individuais no mundo da política.

Desse modo, a dinâmica de funcionamento da participação, para que corrobore com os pressupostos da democracia deliberativa, tem que pautar-se no bom desempenho discursivo dos cidadãos e nos fins a que se dirige sua participação, que, espera-se, não se preste apenas aos interesses individuais ou corporativistas.

Assim, partindo do pressuposto que as instâncias deliberativas, inclusive os conselhos de política pública (objeto de nossos estudos), gozem de potencial democratizante, resta-nos considerar os fatores que podem influenciar na sua dinâmica de funcionamento.

1.2 A participação e seus determinantes pela ótica da tradição cívica e da escolha racional.

Até aqui tecemos argumentos que buscam elucidar como a participação pode estar presente em um sistema democrático, inclusive solidificando-o. Todavia, não nos debruçamos sobre os fatores externos ao sistema político que podem influenciar no êxito dos espaços participativos.

Obviamente, a participação política é um ato cujos determinantes para sua existência são muitos e, portanto, não se constitui como objeto capaz de ser estudado por apenas uma vertente explicativa. As variáveis que podem se apresentar como fatores que se revelam propulsores ou limitadores da participação giram em torno de questões muito diversificadas, porém, para nossos estudos, partimos do pressuposto que três questões são centrais, os arranjos institucionais que funcionam como palco para a participação e as relações de poder e interesses que perpassam a convivência dos espaços da política.¹²

Aproximamos da questão da institucionalização da participação nos tópicos anteriores, tratando de algumas perspectivas da teoria da democracia. Desejamos agora nos aproximar das duas outras questões: poder e interesses. Para tal, lançaremos mão das obras de Mancur Olson e Robert Putnam, com o objetivo de tratar respectivamente, da dimensão da escolha racional em participar e da tradição cívica.

Mancur Olson (2015) se alinha inclusive como um importante representante à Teoria da Escolha Racional. Tal teoria parte do pressuposto que os indivíduos se organizam coletivamente com o intuito de obter benefícios próprios, portanto, pensado em suas demandas individuais, porém reconhecendo que elas (as demandas) são melhores respondidas e/ou só são possíveis de serem respondidas com a ajuda da coletividade.

Dessa forma, a Teoria da Escolha Racional se alicerça na ideia de que o homem age racionalmente em busca de seu bem-estar, sendo seu envolvimento em ações coletivas balizadas por um binômio: maiores ganhos e menores custos em obtê-lo.

¹² Deve-se salientar que, as três questões centrais mencionadas são perpassadas por variáveis que tradicionalmente são elencadas nos estudos acerca das Instituições Participativas e os fatores que impactam em seus êxitos, entre eles os níveis de associativismo local, vontade política; capacidade administrativa e financeira. Trataremos da temática, com uso dos termos “Desenho institucional, poder e interesses” no capítulo 3 do trabalho em tela considerando essas variáveis e suas influências nos desenhos institucionais e nos elementos sociais que se relacionam a eles, ou seja, as relações de poder e interesses travados em seu interior.

Destarte, trata-se de uma teoria eminentemente econômica, também caracterizada como utilitarista, tendo em vista que, parte-se do pressuposto que a ação coletiva se constitui como a aglutinação de interesses particulares.

Em suma, a Teoria da Escolha Racional nos direciona a reconhecer um fenômeno que goza de plausibilidade, caso as associações ou organizações sociais não consigam melhorar a vida de seus integrantes, elas tendem a findar ou perder adesão.

Essa assertiva genérica torna-se óbvia à medida que observamos a agregação de pessoas em volta de interesses/objetivos na resolução de problemas comuns e que atingem a um grupo de pessoas. Vamos aos exemplos: evidentemente a inclusão de trabalhadores às organizações sindicais torna-se maior quanto mais exitosa for sua militância em torno de questões salariais, por exemplo; o mesmo ocorre quando um grupo de empresários se reúne em torno de melhores condições de lucratividade, ou seja, quanto mais frutos a união render aos associados, mais sólida será a participação, e daí por diante.

Esse raciocínio, podemos dizer, também funciona no que tange a agregação de cidadão em função do interesse comum em um bom governo (OLSON, 2015, p.19), desse modo, as contribuições teóricas do autor são relevantes aos estudos do comportamento político dos cidadãos em um contexto de democracia, visto que, em um cenário democrático, presume-se a liberdade de integração popular em torno de interesses comuns ou não, portanto, o que faz a escolha do cidadão dirigir-se à participação em um contexto, em que a escolha é possível, torna-se um objeto em que a Teoria da Escolha Racional pode oferecer algum auxílio analítico.

Desse modo, seja em relação aos movimentos sindicais, seja nas perspectivas de associações empresariais ou ainda, seja na aglutinação de cidadãos em torno de interesses em um bom governo, os resultados individuais da reunião impactam no vigor das organizações. Mas daí emana um paradoxo: se as organizações coletivas falharem na satisfação das necessidades dos indivíduos participantes e disso desembocar a debandada de integrantes, enfraquece-se a organização e mais difícil fica a conquista dos objetivos da coletividade.

Essa lógica da racionalidade, mesmo na ótica de Olson tem limites de aplicabilidade. O autor salienta que seus estudos estão concentrados em grupos de caráter associativo, cuja ação coletiva esteja diretamente ligada a um acordo racionalmente motivado, com um significativo componente econômico, algo que pode fugir, por exemplo, das motivações e propósitos de membros de organizações filantrópicas e religiosas. (OLSON, 2015, p. 18).

A distinção da aplicabilidade do problema lógico da ação coletiva promovida em função de interesses individuais ainda se faz, segundo o autor, por questões vinculadas ao tamanho das organizações.

Então voltemos ao paradoxo para melhor elucidar a distinção: De maneira bastante sintética para Olson, o êxito e até a existência de ações coletivas estão ligadas à satisfação de interesses individuais, assim, os homens analisam os custos e benefícios de sua participação para efetivamente se agregarem apenas mediante vantagens. Para o autor os pequenos grupos guardam características de interação, que modificam sua dinâmica de comportamento racional.

Uma das questões que merece destaque diz respeito justamente à convivência mais aproximada, face-a-face, que vigora entre cidadãos integrantes de grupos pequenos. Nessa relação não apenas pressões econômicas agem sobre os atores, há também a presença de outros incentivos: o dever moral e as pressões sociais que acabam funcionando como motivadores para a participação ativa de todos em direção aos objetivos coletivos. Ademais, a não contribuição de algum membro é mais rapidamente detectada pelos outros integrantes do grupo, o que inibe a possibilidade de que isso ocorra.

Os pequenos grupos costumam gozar de melhor adesão à participação voluntária, tendo em vista que conseguem distribuir para todos, os ganhos advindos de bens coletivos adquiridos, portanto, a participação do indivíduo em pequenos grupos costuma gerar benefícios que superem os custos de sua adesão.

No que concerne ao sistema democrático SOMBRA (2016) acredita que, pelos motivos acima expostos, a eficiência da participação de pequenos grupos é maior. Para ele a associação de indivíduos em torno de seus interesses comuns em pequenos grupos alavanca as chances de uma efetiva atuação destes na democracia. Em suas palavras:

Sempre que os indivíduos se reunirem em pequenos grupos de interesse - com maior poder de barganha, pressão e possibilidade de consecução de interesses – inevitavelmente a premissa da teoria democrática robusta, coesa e heterônoma terá melhores condições de ser validamente comprovada. (SOMBRA, 2016, p 205).

O esforço do autor supracitado dirige-se a conjecturar a possibilidade de vigência de um sistema democrático, em que haja pressões dos pequenos grupos na sociedade política, algo que favoreceria, por exemplo, avanços no que se refere ao *accountability*, que deve existir entre os representantes e os representados, algo que supõe o autor é mais provável de acontecer quando a demanda advém de grupos e não apenas pelo exercício do voto (escolha individual). Desse modo, o autor se alicerça na teoria de Olson para contrapor a perspectiva

de teoria democrática de Shumpeter, aproximando-se da teoria de democracia pluralista de Dahl¹³.

Em que pese os argumentos acima, parece-nos que a democracia moderna forma-se envolta de instituições robustas e movimentos coletivos avolumados, ou seja, em torno de grandes grupos, como sindicatos, partidos e cidadãos desejosos por um Estado eficiente, que se reúnem em prol de seus interesses comuns. São para estes grandes grupos que o paradoxo da ação coletiva apresentada por Olson constituiria como problema. Então vejamos:

Para Olson, em grupos grandes a adesão e comprometimento é difícil, caso não haja alguma forma de contensão da evasão ou da não participação efetiva, por meio de pressões de cunho econômico. De maneira geral, para o autor não é possível a aplicação das mesmas lógicas de pressão perpetradas nos pequenos grupos e acima descrita.

Ocorre que, a desmobilização poderia advir inclusive da percepção de que o esforço isolado do indivíduo diante da apatia de outros seria inútil aos objetivos, portanto, independentemente do altruísmo ou egoísmo que prevaleçam na subjetividade de cada integrante, a racionalidade individual por si só já faria com que houvesse indisposição ao esforço isolado.

O contato face-a-face é irrisório em grandes grupos, na mesma proporção que o número de agentes que se envolve em uma organização aumenta. Dessa equação resulta a possibilidade de que indivíduos não se empenhem na obtenção dos objetivos comuns, esperando usufruir dos frutos do trabalho e esforço dos outros. O problema está justamente no fato de que o mesmo raciocínio, ou seja, diminuir os custos da participação, melhorando o gozo dos benefícios sem esforço, pode ser comungado por todos os indivíduos racionais e daí a desmobilização e fracasso dos grupos seriam inevitáveis.

Na intenção de mitigar o paradoxo da ação coletiva inerente aos grandes grupos de interesse, o autor nos alerta que é imprescindível aos grandes grupos lançar mão de mecanismos de coerção e/ou de incentivos seletivos, de natureza não coletiva para garantir a participação efetiva de membros.

Neste raciocínio, OLSON (2015) exemplifica a problemática a partir da análise do movimento sindical (OLSON, 2015, p.90 -102), primeiramente demonstrando que caso não houvesse mecanismos de coerção, de participação compulsória de seus membros, obrigando a

¹³ As teorias de Shumpeter e Dahl foram sucintamente tratadas no item 1 deste trabalho. Todavia, o que queremos dizer é que o autor acredita que na relação existente entre os polos Estado/Sociedade Civil, a pressão política dos grupos de interesses é relevante porque revela as preferências dos indivíduos materializadas pelo agrupamento. Quanto mais grupos de interesses se organizam e exercem *lobbies*, mais se estabelecerá equilíbrio de pressões, algo que colaboraria com a democracia.

filiação e o recolhimento de taxas nas fontes salariais, não seria possível garantir a existência dos grupos, tendo em vista que possivelmente haveria um número expressivo de trabalhadores racionais que não dispensariam tempo e dinheiro em ações sindicais, esperando apenas usufruir de eventuais ganhos coletivos resultantes da luta daquela organização.

No que se refere aos incentivos seletivos SCHEEFFER (2013) com base em Olson faz algumas ponderações interessantes. Primeiramente observa que os indivíduos não buscam racionalmente apenas benefícios econômicos, mas também incentivos psicológicos que devem ser considerados como, por exemplo: prestígio, respeito, dentre outros que também se constituem como benefícios individuais não coletivos. Nessa linha de raciocínio seria relevante considerar que em meio aos objetivos comuns, que nutrem a existência de organizações coletivas, possivelmente podem estar presentes interesses meramente individuais que, por vezes, podem destoar do interesse dos demais membros do grupo ou organização, promovendo uma incompatibilidade de desejos à medida que tais interesses individuais podem ser alcançados, mediante o não cumprimento dos interesses da coletividade. (SCHEEFFER, 2013, p. 32). A problemática descrita também é mais passível de ocorrer em grupos grandes.

O dilema da teoria da ação coletiva nos moldes elucidados acima e que atingem especialmente os grandes grupos, apresentar-se-ia para o autor como uma lógica que explicaria a apatia popular no sistema democrático vigente na maior parte dos países.

Retomemos o raciocínio: o Estado é naturalmente provedor de bens coletivos cuja oferta deve ser dirigida aos cidadãos de maneira indiscriminada, ou seja, serviços públicos, infraestrutura urbana, segurança, entre outros. Quando garantidos, afetam a toda população sem que necessariamente tenha havido participação ativa de todos na busca de sua oferta¹⁴. Nessa lógica, a maior parte dos cidadãos poderá usufruir das conquistas de ações coletivas de grupos, sem que tenham que participar dos ônus inerentes à busca por bens públicos. Tal assertiva, de acordo com a teoria da escolha racional, poderia incidir na inércia coletiva. Se todos estrategicamente optarem por esperar os frutos de ações coletivas sem dispêndio de esforço individual a tendência seria a desmobilização.

O Estado guarda um papel estruturador da sociedade, e além de se constituir como um importante provedor de bens coletivos, pode lançar mão de mecanismos de coerção para a sua

¹⁴ Olson (2015) destaca que apesar do Estado necessitar de motivos não econômicos para garantir a lealdade organizacional, tal qual o patriotismo, como são ofertados bens coletivos aos concidadãos, sua manutenção não prescinde de ações de coerção, visto que os impostos compulsórios são prova contundente que os indivíduos racionais que a compõe provavelmente não participariam voluntariamente com dispêndio de dinheiro para a obtenção dos bens coletivos que seriam gozados por todos. (OLSON, 2015, p. 25)

integração, por exemplo, mediante impostos (participação compulsória); e ainda, é capaz de ofertar incentivos seletivos àqueles, que de alguma forma queiram exercer influência no seu interior administrativo, e é nessa dinâmica que o exercício do *lobby* por parte das ações coletivas emerge como prática para a obtenção de bens coletivos para os grupos de pressão.

Daí emana outro problema, grandes grupos de cidadãos congregados por interesses comuns não conseguem se organizar dado as dificuldades em inibir o comportamento do “carona”, ou seja, daquele que espera os resultados sem arcar com custos da militância. Daí entra novamente a questão da grandeza do grupo. Se para Olson uma solução para os grandes grupos estaria na capacidade de exercer *lobby* em defesa dos interesses coletivos da maioria, essa prática é dificultada pelos motivos expostos, enquanto os pequenos grupos geralmente são mais exitosos, nessa lógica, segue a reflexão de OLSON (2015):

Os grupos menores- os grupos privilegiados e intermediários – com frequência podem derrotar os grandes grupos – os grupos latentes – que normalmente se espera venham a prevalecer em uma democracia. Os grupos privilegiados e intermediários triunfam amiúde sobre as forças numericamente superiores dos grupos grandes ou latentes porque os primeiros geralmente são organizados e ativos, enquanto os últimos normalmente são desorganizados e inativos. O maior grau de organização e atividade dos grupos pequenos não é difícil de ilustrar: V. O. Key afirmou que “os lobistas dos serviços de energia elétrica, por exemplo, estão eternamente trabalhando; já os lobbies dos consumidores desse serviço monopolístico geralmente se destacam por sua ausência”. (OLSON, 2015, p.142)

O dilema da escolha racional trabalhada por Olson, a nosso ver, acaba possibilitando reflexões acerca de variáveis, que podem influir na decisão de participar, referimo-nos a condicionantes vinculadas às expectativas acerca de benefícios e/ou custos derivados da participação política. Notadamente, a participação em arranjos institucionais da democracia participativa, voltada à discussão em torno de bens coletivos, acarreta custos individuais materializados, por exemplo, em dispêndio de tempo, dinheiro ou mesmo capacidade intelectual, as condições objetivas e o desejo/motivação de arcar com tais custos são variáveis que não podem ser desprezadas, assim como, também não podem ser desprezadas as pretensões de obter benefícios, eventualmente, ao alcance dos que se envolvem em atividades inerentes à política.

Não obstante, essa perspectiva teórica, por si só, não nos parece ser suficientemente capaz de responder os motivos propulsores e limitadores da participação, posto que se centra em uma lógica econômica que notadamente não revelaria o comportamento de muitos indivíduos que se vinculam a grupos sociais. Nessa linha de raciocínio, não são incomuns estudos que refutam o dilema da Teoria da Ação Coletiva olsoniana, demonstrando ter

engajamento voluntário de cidadãos em ações coletivas, de maneira não plenamente compreensíveis pela Teoria da Escolha Racional¹⁵.

Uma alternativa explicativa à motivação em participar estaria vinculada ao contexto socioeconômico e cultural em que se insere o sujeito, portanto, vinculado ao ambiente constituído historicamente e ao qual se inclui o indivíduo em seus grupos sociais.

PUTNAM (2006), esforça-se em demonstrar a possibilidade de superação do dilema da ação coletiva advinda da Teoria da Escolha Racional, isso ao fazer algo que é alheio à tal teoria, ou seja, ao aproximar suas reflexões acerca dos determinantes do êxito da ação coletiva à fatores relacionados ao contexto social, em suma, ao acreditar que, a depender das características contextuais, o comportamento dos atores também se altera.

É nessa ceara que o autor se questiona acerca dos motivos que levam a algumas instituições superarem tal dilema da escolha racional e outras não o fazem.

Em “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”, livro que utilizamos como base para absorver suas contribuições a nossas reflexões, o autor revela êxitos diferentes no que tange à implantação de instituições¹⁶ semelhantes em regiões distintas da Itália. Ocorre que, a pesquisa iniciada em 1970 coincide com a inauguração de um arranjo administrativo inovador naquele país e que se materializava na criação de administrações regionais. Tratava-se, portanto, de uma oportunidade perfeita para verificar o desempenho e a maneira como se moldaram as instituições ao ambiente social. Estratificando a Itália em duas regiões: norte e sul, alguns achados de sua pesquisa realizada em aproximadamente vinte longos anos, são interessantes.

De imediato podemos apontar que sua pesquisa revela que as diferenças entre as duas regiões estão vinculadas especialmente à sua tradição cívica, ou seja, muito além de fatores

¹⁵ HABERMAS (1997) lança mão de argumentos de Elster, teórico vinculado a teoria da escolha racional, para elucidar as dificuldades que essa perspectiva teórica teria em explicar as motivações da ação coletiva. Vejamos: “Grande parte da literatura relativa à escolha social e à escolha pública, que presumem ser o comportamento universalmente oportunista, parece ter perdido o contato com um mundo real, onde se pode encontrar muita honestidade e senso de dever.” (ELSER, 1991, p 120, *apud*, HABERMAS, 1997, p 66). Essa autocrítica teria feito Elster ampliar a base de decisão para o agir social, passando a considerar fatores éticos-sociais e razões morais, além de reconhecer que a vivência em espaços democráticos poderia modificar preferências mediante discussões públicas. (*ibidem*). Nesse sentido, os últimos argumentos se aproximam das contribuições de Habermas no que tange a seu conceito de racionalidade comunicativa em oposição à racionalidade estratégica. “Essas e outras considerações semelhantes levam a concluir que as condições para a formação política racional da vontade não deve ser procurada apenas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação da opinião e de deliberação.” (HABERMAS, 1997, p. 72)

¹⁶ As instituições, na acepção de Putnam, seriam as “regras do jogo”, ou seja, as normas que regem as relações de decisões coletivas e o espaço onde se manifestam os conflitos. Nos argumentos do autor, essa definição ainda pode ser ampliada, sendo as instituições mecanismos em que as pessoas buscam alcançar propósitos, já que, via de regra, as pessoas esperam ações do governo, e não apenas decisões. (PUTNAM, 2006, p. 24)

econômicos¹⁷, as características da vida civil e as experiências de autogoverno vivenciadas localmente e constituídas historicamente foram determinantes para distinguir os êxitos dos governos regionais.

Foi observado que as administrações regionais do Norte e do centro da Itália funcionaram melhor em comparação com as do sul do país.

Em uma incursão voltada a caracterizar a formação histórico-social das duas regiões, o autor conseguiu traçar o perfil de sociabilidade moldada naquelas comunidades, dirigindo-se, inclusive, a tecer ponderações acerca das formas como as duas sociedades forjaram as maneiras de lidar com as relações de poder intrínsecas ao convívio entre Estado e sociedade.

Nessa perspectiva, revelou-se que o sul do país teria se constituído historicamente em uma sociedade com baixo senso cívico e de pertencimento comunitário, além de capaz de conviver de maneira naturalizada com práticas clientelistas e de privilégios indevidos, tanto na esfera pública, quanto no Estado. Tornando-se uma região suscetível à formação de maus governos e, até mesmo, de “governos paralelos” no bojo das comunidades que conviviam com as máfias italianas que, por sua vez, também reproduziam essas formas de sociabilidade marcadamente verticalizadas de poder, materializadas na subserviência da população sujeitada a sua presença.

De outra sorte, a região norte da Itália formou-se (também por decorrência de fatores de sua história de constituição) sob outra ótica de sociabilidade, com laços de solidariedade mais sólidos e, portanto, aproximando-se mais da concepção de comunidade cívica.

Quando o autor menciona a figura da comunidade cívica, refere-se a uma sociedade proativa no que tange a questões da vida pública. Requer dizer que o cidadão concilia seus direitos e razões individuais à participação na vida civil, em suma, o cidadão em uma comunidade cívica, refletiria e avaliaria seus interesses pessoais relativizando-os ao interesse público. Portanto, não se trata de compor uma sociedade por cidadãos altruístas, mas de contar com uma sociedade composta por cidadãos que não se posicionam nos espaços da política (espaços de poder e interesses) como se estivessem em uma militância voltada somente para obtenção de vantagens pessoais.

¹⁷ PUTNAM (2006) também trabalhou com a hipótese explicativa para o desempenho diferenciado das instituições a partir de fatores vinculados às consequências da Revolução industrial, ou seja, da modernidade econômica. Todavia, apesar de reconhecer que, de algum modo, as sociedades mais ricas e mais modernas costumam contar com o bom desempenho das instituições públicas, essa diferença estrutural das sociedades, ou seja, sua riqueza e desenvolvimento econômico, não são suficientes para explicar tudo, haja vista que em sua pesquisa foram encontradas regiões mais exitosas no que tange ao bom desempenho dos governos, ainda que menos desenvolvida economicamente. “A Campânia, a região em torno de Nápolis, é economicamente mais adiantada do que Molise e a Basilicata, que figuram em último na escala de desenvolvimento, mas os governos destas duas são visivelmente mais eficazes que o da Campânia.” (PUTNAM, 2006,p 100),

Daí, PUTNAM (2006) levanta elementos que caracterizam uma comunidade cívica: Participação cívica, ou seja, participação e interesse pelas questões públicas; Igualdade política, ou seja, vivência de relações horizontais de reciprocidade e cooperação em detrimento de relações verticalizadas de autoridade e dependência, no que tange à interação da sociedade com seus líderes políticos; relações interpessoais marcadas pela solidariedade, confiança e tolerância, ou seja, existe respeito aos concidadãos, ainda que haja divergências ideológicas e políticas entre eles, o que também ensejaria confiança entre os indivíduos, algo primordial para evitar práticas não coletivas, por meio do agir isolado do cidadão desconfiado de seus pares (dilema da teoria da escolha racional); constituição de estruturas sociais de cooperação: associações que funcionariam como catalisadoras da confiança social, da participação política, da consciência política e do espírito de colaboração. (PUTNAM, 2006, p. 101-105)

Pois bem, se partimos do pressuposto que a organização societária balizada pelas características acima elencadas é um importante propulsor de estabilidade e desenvolvimento social e econômico, a pergunta a se fazer é: por qual motivo algumas sociedades conseguem atingir tal patamar de sociabilidade e outras não?

PUTNAM (2006) ressalta que a não vivência de uma comunidade cívica nos moldes acima expostos, não é reflexo da ignorância e da irracionalidade do cidadão, ao contrário, como argumentam os intelectuais da Teoria da Escolha Racional, a opção em não participar de ações coletivas, ou seja, a intenção de buscar alargar os benefícios individuais, a partir da diminuição de seus custos pelo não dispêndio de esforço, conta com uma dimensão de racionalidade humana.

Na opinião do autor a superação do dilema da ação coletiva, ou seja, dessa “racionalidade estratégica” estaria na herança de estoque de capital social, formada a partir de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. “Aqui o capital social diz respeito a características de organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.” (PUTNAM, 2006, p 177).

Nessa lógica, o autor levanta exemplos emblemáticos de relações mantidas no bojo da esfera pública, em que a noção de normas rígidas e de compromissos recíprocos funciona sem que haja, necessariamente, uma figura reguladora das relações, tal qual o Estado.

As instituições à medida que são exitosas em se formarem sob a égide de tais compromissos comungados coletivamente, acabam acumulando capital social, materializada,

por exemplo, na confiança, algo que permite inclusive sua expansão para resoluções de problemas cada vez mais complexos.

O capital social, portanto, acumula-se mediante seu uso, ou seja, quanto mais confiança permearem as relações, mais confiança existirá no convívio coletivo, o mesmo ocorre com outras formas de capital social, como por exemplo, as normas e as cadeias de relações sociais, que também se tornam cada vez mais robustas à medida de seu uso.

Para Putnam, o capital social não se constitui como um bem privado, semelhante ao capital convencional, isso por ser um “atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo” (PUTNAM, 2006, p 180), portanto, trata-se de um bem público materializado em confiança, normas e cadeias de relações sociais preestabelecidos pela e na comunidade. Naqueles locais onde se conta com baixo capital social, as leis pouco adiantam para garantir estabilidade social.

Dessa forma, um elemento importante do perfil de sociabilidade presente na região norte da Itália é a confiança social e esta teria contribuído sobremaneira para o bom desempenho econômico e governamental daquela região.

De outra sorte, nos lugares onde se falta confiança no agir comum, não se pode esperar muita cooperação. A falta de sanção moral e até mesmo econômica para aqueles que não cumprem com o ideal de cooperação, são fatores que colaboram com o fracasso de qualquer perspectiva de cooperação social.

Daí a função das regras de reciprocidade e dos sistemas de participação cívica. Tais regras são constituídas tanto por meio do processo de socialização ou condicionamento social, ou seja, pelo processo educativo, quanto por sanções sociais, cujo descumprimento de práticas consideradas pelas comunidades como necessárias ao bom convívio acaba acarretando exclusão dos transgressores das atividades comunitárias, em suma, apenas para exemplificar, não é preciso que haja imperativos legais para que o cidadão respeite os demais, não jogar lixo em lugares que tragam prejuízos coletivos.

Os sistemas de participação¹⁸ são uma forma de capital social essencialmente importante, tendo em vista que, para Putnam, quanto mais desenvolvidos forem estes sistemas, maiores serão as possibilidades do cidadão cooperar em benefício mútuo.

¹⁸ Referimo-nos às diversas formas de associação, sejam elas voltadas ao esporte, a atividades beneficentes na comunidade, a práticas artísticas/culturais, a posicionamentos políticos de diversas ordens, a atividades cooperativas, entre outros. Cumpre lembrar que nestes espaços normalmente as relações de poder são mais horizontalizadas, ainda que, via de regra, se organizem administrativamente e simbolicamente de maneira hierarquizada, ou seja, podendo-se encontrar figuras como o da presidência, das chefias, dos diretores, dos capitães, etc.

Segundo PUTNAM (2006), os efeitos positivos do vigor de instituições dessa natureza participativa estariam nos seguintes fatores: aumentam os custos potenciais para os transgressores, ou seja, ao produzir maior interação e interconexão entre os cidadãos, acabam inibindo os eventuais posicionamentos oportunistas dos membros; promovem sólidas regras de reciprocidade, tendo em vista que, nestes ambientes constituem-se as regras de bom comportamento, que são transmitidas aos participantes e esperadas pela comunidade; comunicam e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos, posto que, com tal interação, as boas reputações serão difundidas e consolidadas, causando maior solidez às relações de confiança que, por sua vez, favorecem a cooperação dos envolvidos. Corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim, modelo culturalmente definido para futuras colaborações, já que as práticas bem sucedidas de interação pautadas na confiança e cooperação acabam se cristalizando como característica cultural, à medida que têm continuidade a longo prazo, portanto, contribuem com o processo de mudança social a longo prazo. (PUTNAM, 2006, p 183).

Pelos argumentos de PUTNAM (2006), os traços históricos de formação da sociedade podem revelar situações que favoreçam ou não o enfrentamento de situações, que exijam soluções coletivas. Os lugares cuja tradição cívica (traços constituídos historicamente) é evidenciada pelos exemplos de colaboração horizontal entre os concidadãos, podem inspirar e orientar as ações contemporâneas. Mas as regiões com menos tradição cívica padecem com as dificuldades que encontram, para efetivar ações mantidas em cooperação, posto que suas raízes históricas desnudam exemplos de redes de relações verticalizadas, que são incapazes de sustentar a confiança e a cooperação, posto que se basearam em relações clientelistas e de convívio verticalizado de poderes, portanto, com desequilíbrio entre os indivíduos.

As relações verticalizadas são caracterizadas pela dependência e não pela reciprocidade. Assim, aqueles indivíduos ocupantes das posições privilegiadas, como por exemplo, os políticos, os dirigentes de órgãos do Estado e da sociedade civil, entre outros, podem ter suas práticas movidas pelo oportunismo e interesses egocêntricos, e da outra parte, ou seja, da sociedade, não se pode esperar outra coisa que não, o desprendimento de seus deveres morais, trata-se, portanto, de uma situação em que existe permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas numa relação assimétrica, de subserviência e imoralidade.

Nessas sociedades menos cívicas, o dilema olsoniano da ação coletiva tende a fazer sentido prático, ou seja, haverá maiores dificuldades de engajamento social em torno de interesses comuns e isso tende a comprometer o bom funcionamento das instituições.

Desse modo, o capital social é o principal ingrediente para superação do dilema da ação coletiva. A grande problemática dos achados de Putnam está no lastro histórico, que sustenta seus argumentos quando da diferenciação das duas regiões da Itália. O autor acaba deixando entender que os lugares com maior tradição cívica conseguirão resultados melhores, no que tange ao êxito de suas instituições, enquanto as regiões com menor tradição cívica tendem a serem menos exitosas. Tal assertiva acaba por “condenar” as regiões com percursos históricos marcados, por exemplo, por relações verticalizadas de poder, pelo autoritarismo e pelo clientelismo a resultados menos animadores, no que tange, por exemplo, a constituição de Instituições Participativas e democráticas.

Não obstante a este fato, seus estudos não desprezam a relevância das mudanças institucionais quanto à sua influência na constituição de práticas políticas mais democráticas e participativas de governo nos ambientes em que são experimentados. Portanto, ora o autor toma como variável as mudanças institucionais e seus impactos na identidade, no poder e nas estratégias dos atores políticos, e ora volta-se para as condicionantes históricas, que influenciam no desempenho institucional. (PUTNAM, 2006, p 24)

Em suma, as mudanças institucionais, de todo modo, podem colaborar no desempenho de governos democráticos. Porém, qualquer proposta de mudança institucional não pode ser encarada como panaceia, visto que existem variáveis socioeconômicas, políticas e socioculturais que as influenciam enquanto construções históricas.

Daí a diferença entre as duas regiões italianas, ou seja, apesar de, em menor ou maior grau, as inovações institucionais terem provocado mudanças no que tange à governança democrática, seus desempenhos foram bastante distintos - ainda que tais arranjos institucionais tenham sido padronizados em todo território do país. Portanto, ao mesmo tempo em que as instituições delineiam a política, elas (as instituições) são delineadas pela história constituída em cada uma das regiões.

CAPÍTULO 2

TRAÇOS HISTÓRICOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO NACIONAL

Conhecer fatores históricos que perpassam a emergência de fenômenos sociais ajuda a compreendermos suas dinâmicas contemporâneas, posto que, desnuda a forma processual em que são gestadas e seus determinantes contextuais.

Nessa perspectiva, cremos ser importante empreendermos esforços em destacar como emergem os discursos, que se voltam a defender as Instituições Participativas como potencial democratizante no Brasil, na recente história de redemocratização.

Para tal exercício, faremos uma divisão entre os discursos e intenções das demandas populares para os discursos e intenções de aperfeiçoamento do gerenciamento do Estado. Ambas chegam a conviver simultaneamente, entretanto, a primeira tem mais força no cenário nacional nos anos 80, enquanto o segundo passa a ser mais representativo nos anos imediatamente seguintes, ou seja, desde o início dos anos 90 do século passado, ou ainda, desde a implantação de fato de algumas Instituições Participativas, desejadas e defendidas na década anterior. Então vejamos abaixo.

2.1 Da demanda popular

A transição do período ditatorial ao sistema democrático de direitos produziu grandes expectativas no que tange ao cenário político nacional, nas últimas décadas do século XX, algo que ocorrera também em outros países, sobretudo nos latino-americanos. O fortalecimento da sociedade civil foi fundamentalmente importante neste processo histórico de redemocratização.

Os desejos de romper com as estruturas socioeconômicas e políticas que vigoravam, fizeram com que os movimentos da sociedade apontassem em direção à gradativa ampliação da concepção de democracia, de cidadania e de direitos sociais. Nessa lógica, no cenário nacional principalmente desde a década de 70, a sociedade civil impulsionou mudanças que se materializaram nas conquistas de direitos previstas na Constituição Federal de 1988.

Obviamente havia uma questão contextual que colaborara para a solidificação do protagonismo reivindicatório da sociedade civil. Trata-se da intensificação da urbanização e da industrialização do país, vigente desde os primeiros anos da ditadura militar, e que também

funcionou como palco para a aglutinação da sociedade civil em espaços como associações e movimentos sociais.

Ocorre que, o cenário de crescimento das cidades e consequente migração populacional das regiões rurais para os centros urbanos, vieram acompanhados do acirramento das condições adversas de vida da população, que vivenciava no bojo dos grandes centros urbanos, frágeis prestações de serviços públicos e de infraestrutura, em especial nos espaços periféricos dos grandes centros urbanos. Como pontua MESTRINER (2008), já na virada da década de 70 e início dos anos 80, impulsionado pela estagnação econômica da época, as condições de vida para a maioria da população eram muito ruins e as desigualdades sociais cada vez mais afloradas.

De maneira sintética, podemos dizer que:

No pós-guerra (1945-1980), o Brasil se destacou entre os países em desenvolvimento por apresentar o maior dinamismo econômico. No entanto, sua virtuosidade econômica não se traduziu em resultados sociais positivos. Ao final do longo ciclo de crescimento, a consolidada sociedade urbana e industrial convivia com uma situação de elevada desigualdade socioeconômica, permeada por problemas sociais de toda ordem e com extenso nível de pobreza. (DEDECCA; TROVÃO; SOUZA, 2014, p. 23)

Obviamente, tais condições ruins de vida proporcionaram manifestações populares materializadas em movimentos urbanos apoiados, sobretudo, pelas comunidades eclesiais de base (CEB,s); na mesma direção o vigor dos movimentos sindicais tomaram fôlego e gradual independência da estrutura burocrática do Estado; e surgiram aquilo que convencionou-se chamar de “novos movimentos sociais” cujas bandeiras se apoiavam menos nos discursos de antagonismo de classe, de conflito capital/trabalho, e mais em princípios de identidades culturais, em reivindicações de direitos difusos e em princípios ideológicos.

Para além das questões objetivas de vida, ou seja, da militância por respostas às necessidades materiais da população e suas vulnerabilidades sociais SCHERER-WARREN (2008), destaca que do ponto de vista do referencial simbólico, tais expressões da sociedade civil acima descritas, convergiam-se em torno de uma discussão central, qual seja: “ a democratização do regime político e da sociedade” (SCHERER-WARREN, 2008, p. 10).

Tais movimentos populares, segundo FALCHETTI (2010), com base em DOIMO (1995), apesar do caráter localizado e diversificado, gozavam de homogeneidade e continuidade entre eles, formando uma grande força reivindicativa conectada pela linguagem comum e pelas redes que se gestavam, havendo, portanto, uma autoidentificação coletiva

como Movimento Popular, em que se comungavam a ideia de autonomia e independência das forças populares.

RIZOTTI (2001) aponta um direcionamento que homogeneizava as lutas sociais daquele período, qual seja: a supressão do padrão autoritário, excludente e seletivo das políticas sociais/serviços públicos vigentes até então. Cada um a seu modo e com suas pautas diversificadas, gozavam de objetivos em comum, sendo eles: a melhoria na qualidade de vida e a constituição de uma “democracia para todos”. Desse modo, observa a autora que a identidade coletiva dos diversos movimentos sociais advinha daquilo que os assemelhava, ou seja, as carências vividas cotidianamente pelos segmentos sociais. Daí reflete:

De fato a substituição da tradicional noção de “segmentos necessitados da população” pela de cidadãos possuidores de direitos sociais” mostrou-se como concretização final dessa identidade coletiva. O conteúdo amplo de seu significado consistia concretamente na conjunção das aspirações por liberdade política e igualdade social, que orientava o processo de abertura democrática e a mobilização dos movimentos sociais daqueles anos. (RIZOTTI, 2001, p. 53)

Desse modo, os anos 70 foram marcados pelo fortalecimento da sociedade civil, pela mobilização popular e, cabe ressaltar, no centro da gestação ideológica das organizações sociais, pela recusa à perspectiva de institucionalização, pelo Estado, de tais espaços públicos.

Notadamente, como pontua FALCHETTI (2010) e SCHERER-WARREN (2008), levantar tal discurso por autonomia significava resistir ao contexto autoritário da política vigente nesta época, oferecendo a imagem que se queria à sociedade civil, ou seja, a de sujeitos políticos desvencilhados das marcas clientelistas do Estado brasileiro.

Desse modo, havia uma rejeição ao Estado contextualizada ao modelo autoritário e repressivo vigente. Porém, paralelo ao discurso anti-institucional disseminado pelos atores sociais, as bandeiras levantadas não se dirigiam ao distanciamento da lógica de Estado provedor, ao contrário, queria-se o gozo da cidadania, aí incluindo os direitos sociais. Desse modo, objetivava-se acesso a condições dignas de vida, a partir também de serviços públicos adequados às demandas da sociedade.

Nessa lógica, DOIMO (1995), nos aponta duas formas de entendimento da ação coletiva dentro do campo ético-político dos movimentos populares, sendo elas a “expressivo-mobilizadora” e a “reivindicativo-integrativa”,

Pela primeira, contesta-se o caráter excludente do Estado capitalista e elaboram-se perspectivas de transformação social – no que se catalisam os anseios da esquerda; pela segunda, porém, interpela-se o lado provedor do Estado e arquitetam-se possibilidades de maior integração social e de estabilidade dos grupos primários – no que se encontram os interesses institucionais da igreja. (DOIMO, 1995, p.94 *apud* FALCHETTI, 2010, p.83).

É no calor das discussões acerca da relação Sociedade Civil/ Estado que é trazido à baila, (tanto entre os intelectuais, entusiastas dos rumos tomados pelos movimentos sociais, quanto da própria sociedade), a centralidade da democracia enquanto espaço de produção de sujeito de direitos civis, políticos e sociais.

Cabe ressaltar que a “esquerda” política e os intelectuais, sobretudo marxistas¹⁹, passavam a compreender o processo de democratização como essencial ao país, inclusive para garantir condições de se constituir legitimação social na busca por mudanças de ordem societária, tendo em vista suas críticas ao capitalismo. Obviamente, a democracia nesse caso estava diretamente relacionada ao enfrentamento de desigualdades econômicas e sociais, tendo em vista que as discrepâncias de condições de vida ensejariam ameaça à liberdade política. Neste caso, aproximar-se da democracia abarcava os campos sociais, econômicos e não apenas político.

É nessa lógica que, tanto os movimentos sociais gestados na década de 70 e 80, quanto os discursos intelectuais associavam o processo de democratização ao desejo por alargamento de direitos de diversas ordens.

Por sua vez, a vivência dos movimentos sociais desnudava tal desejo a partir do reconhecimento da complexidade da sociedade e das diversas bandeiras que surgiam e eram empunhadas pelos “novos movimentos sociais”, inclusive o direito de conviver nas cidades com gozo de identidades distintas, e como maior igualdade social, econômica e política, obviamente guardando os direitos à diferença (DAGNINO, 1994; DAGNINO et. al., 1998).

A cidadania, portanto, não estava exatamente vinculada a possibilidade de inclusão nos processos de produção e reprodução capitalista e no sistema político, mas sim, vinculava-se na participação decisória acerca do próprio sistema e de sua sociabilidade.

Essa noção de cidadania propagada por tais movimentos, segundo DAGNINO (1994), funcionava também como impulsionadora de mudanças na cultura política, direcionando a noção de democracia para além de sua dimensão institucional e da perspectiva liberal.

Destarte, a democratização também estava na esfera do desentrincheiramento de questões, que outrora poderiam ser consideradas de foro privado, como dito acima, “os novos

¹⁹ Para exemplificar, Carlos Nelson Coutinho, importante intelectual marxista brasileiro, em 1979 escreve um artigo que concilia a discussão da democracia com os princípios marxistas, que sempre o orientaram e seu foco não estava nas igualdades políticas formais, posto que esta estaria limitada pelas desigualdades materiais. Defendia a necessidade de articulação entre a democracia representativa e a democracia direta, objetivando a incorporação das “massas” ao sistema político a partir da organização dos Movimentos populares. Para melhor apropriação do tema sugerimos a leitura: COUTINHO, Carlos Nelson [2006]. “A democracia como valor universal”. Em: LÖWY, Michael [org.]. O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. pp. 447-454.

movimentos sociais” aqueciam discussões e reivindicações vinculadas a fatores relacionados à cultura; por exemplo, o machismo, o racismo, a xenofobia etc., assim, politizava-se temas que nem sempre chegava à esfera pública, tal característica fazia emergir uma nova noção do espaço da política e dos atores políticos.

Estavam postas assim, as condições para questionar-se o papel da sociedade civil no bojo dos espaços formais da política, isso no sentido de introduzir maneiras de participação nas definições mais amplas da sociedade, portanto, uma nova noção de cidadania que para além da inclusão irrefletida, requer o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema (DAGNINO, 1994), o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos. Daí a demanda por espaços participativos.

A materialização do desejo de alargamento da cidadania na acepção acima descrita esteve expressa nas mobilizações sociais, que desembocaram na participação no processo de Assembleia Nacional Constituinte nos anos 1987 e 1988. Naquele período houve grande pressão para a incorporação de emendas populares no projeto de texto constitucional e na votação destas nas plenárias. Foram atores sociais organizados, como sindicatos, movimentos sociais, grupos religiosos, associações profissionais, entre outros, que exerceram seus posicionamentos políticos e conseguiram produzir influência na concepção da Constituição Federal de 1988. Segundo BERING (2003):

A constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã. (BERING, 2003, p. 143).

Desse percurso histórico restou a ampliação de direitos e alterações na relação entre Estado e Sociedade civil. Assim, podemos apontar como demanda daquela época a universalização de direitos sociais como saúde, assistência social, previdência social, entre outros, bem como a previsão de espaços participativos na estrutura administrativa do governo e a descentralização das políticas públicas.

No que concerne ao alargamento da participação da sociedade civil no sistema democrático brasileiro, AVRITZER (2005) destaca que das “iniciativas populares” discutidas nas assembleias constituintes materializam-se os seguintes direitos:

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na

implementação das políticas de saúde e assistência social. (AVRITZER, 2005, p 573.)

No decorrer dos anos seguintes, já na década de 90, as previsões de institucionalização de instâncias participativas junto ao Estado foram-se constituindo enquanto atividades práticas, havendo regulamentações em esfera municipal, isso em especial nas cidades administradas por governos de “esquerda” com afeição a propostas de gestão participativa.

Neste cenário, como aponta SCHERER-WARREN (2008), houve a inclusão de organizações sociais no seio da esfera governamental e estatal no intuito de proceder à mediação dos interesses de segmentos sociais mais vulneráveis e excluídos da sociedade junto às estruturas burocráticas do governo. Tal movimento, para a autora, aproxima-se da noção de “parceria” entre sociedade civil, Estado e, às vezes, mercado, materializado nos espaços dos conselhos setoriais e/ou Fóruns paritários. Como efeito:

Parte dos antigos militantes ou lideranças dos movimentos passaram a participar da esfera governamental, o que algumas vezes facilitou o diálogo nas parcerias citadas, mas, em outras, implicou um refluxo dos movimentos contestatórios. Iniciava-se a institucionalização das práticas da sociedade civil em face da democratização. (SCHERER-WARREN, 2008, p. 12).

Deste processo de institucionalização, ainda que com enfrentamento de reveses no que tange ao vigor dos movimentos sociais mais reivindicatórios, houve uma noção prevalecente nos atores sociais de que, tais espaços participativos junto ao Estado, constituir-se-ia como canal de reivindicação e, por vezes, de embate, entre as forças representativas da sociedade.

2.2 Do discurso gerencial do Estado

Não obstante ao percurso histórico acima relatado e as perspectivas democratizantes do Estado a partir das reivindicações/contribuições dos movimentos populares, seguidas inclusive de algumas experiências de abertura política à participação popular, o contexto imediatamente posterior à consolidação da constituição de 88 foram marcadamente conturbados e frustrantes no que tange, sobretudo, à consolidação da oferta prática dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Ocorre que, se para solucionar as desigualdades sociais e econômicas vividas no país, acrescidas das marcas autoritárias de um Estado ineficiente e elitista, as mobilizações populares desejaram maior participação deste (o Estado) na prestação de serviços e garantia de direitos, assim como, maior interação na tomada de rumos da política entre sociedade civil e

Estado, de outro lado, influenciados pelas soluções internacionais à crise econômica iniciada nos países centrais na década de 70, gestava-se no Brasil um projeto diametralmente oposto.

Tratava-se das perspectivas neoliberais que vislumbravam um estado menos intervencionista no plano social e econômico e, portanto, menos inclinado a relacionar-se com as demandas sociais, sob pena de perder governabilidade, ou seja, capacidade de decidir os rumos da sociedade em um cenário de estabilidade política. Então vejamos:

O governo Collor (1990/1992) inaugurou a entrada do projeto neoliberal no país, com intensos processos de desregulamentação, abertura dos mercados, incentivos à reestruturação das empresas e a disseminação ideológica por toda a sociedade brasileira de que a causa dos males sociais centrava-se no “gigantismo” do Estado e a solução seria reduzi-lo ao máximo, transferindo suas funções para empresas, supostamente mais eficientes. No campo das políticas sociais, o governo Collor simplesmente ignorou os preceitos constitucionais, através da desconsideração do Sistema de Seguridade Social inscrito na CF 88. (PEREIRA, 2000, p. 161).

Nessa lógica a reforma do Estado e as mudanças nos processos produtivos deveriam ocorrer, dirigindo-se a “diminuição” do Estado e a mitigar os possíveis impactos negativos à governabilidade/democracia que as demandas sociais em “excesso” provocavam.

Entre os discursos de: Estado mínimo ou provedor; e da racionalidade burocrática ou permeabilidade do Estado por atores sociais²⁰, sobrepôs-se o primeiro binômio: Estado mínimo e racionalidade burocrática, e essa foi a tônica dos governos que adentraram os anos 90.

Sob o discurso do déficit público por decorrência dos grandes gastos estatais, da ineficiência e corrupção do Estado, propagaram-se iniciativas de privatização, ajuste fiscal, liberdade econômica, financeira e comercial e diminuição de prestação do Estado em políticas públicas fundamentais ao bem-estar social.

Neste cenário de ausência do Estado na promoção de serviços públicos, que garantissem direitos sociais, o espaço deixado tendeu a ser ocupado pela sociedade civil, agora responsabilizada por buscar prover ações dirigidas ao bem-estar social, dando assim, o vigor da figura das organizações não governamentais, empresas e suas fundações, entre outras expressões da sociedade civil organizada que, naquele momento eram chamadas a prestar os serviços sociais. ALMEIDA, E. (2006) argumenta que:

De acordo com os ideólogos neoliberais do “terceiro setor”, as mudanças estruturais recentes, (...) a falência do modelo de bem-estar social, em decorrência dos gastos excessivos com a universalização dos direitos sociais, vêm reivindicando um

²⁰ Referimo-nos à capacidade do Estado em democratizar-se a tal ponto que possibilitasse maior inclusão de demandas sociais e de atores sociais que dirigiram suas reivindicações em condições de protagonismo.

conjunto de reformas (contra-reformas) necessárias ao equilíbrio fiscal e à governabilidade. (ALMEIDA, E. 2006, p 189)

Apesar do alinhamento do Estado brasileiro às perspectivas globalizantes e neoliberais apontarem para o privilégio dos discursos de desenvolvimento econômico no mercado mundial, em detrimento dos esforços de bem estar-social, sempre houve, inclusive por orientações de organismos internacionais, a noção de que os objetivos propostos dependiam da redução da pobreza e das desigualdades sociais, isso, inclusive como fator determinante para a obtenção de estabilidade política tão necessária para a continuidade das reformas.

Nessa lógica, podemos destacar duas perspectivas de orientações dadas aos países em desenvolvimento, a partir da submissão ao consenso de Washington e às determinações de agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco mundial, são elas: primeiramente, uma rigorosa disciplina fiscal, privatizações, redução dos gastos públicos, liberalização comercial, desregulação da economia e flexibilização das relações de trabalho, entre outras diretrizes (CARCANHOLO, 1998); em seguida, tendo por base o fracasso das medidas no que tange a proporcionar melhor desenvolvimento econômico e social nos países periféricos, o discurso passa a prever uma proximidade do mercado, Estado e sociedade em busca do desenvolvimento econômico, mas dando ênfase a questões sociais, culturais e políticas que outrora foram colocados em segundo plano em favor da estabilização econômica. Daí emana o discurso da boa governança, sob as seguintes bases:

A geração de novas capacidades administrativas e regulatórias (montagem ou modernização de sistemas de coleta e tratamento de informações estatísticas, por exemplo); criação de dispositivos legais visando reforçar a disciplina fiscal, incentivar o profissionalismo na administração pública e punir a utilização da mesma para fins de enriquecimento pessoal (a ‘transparência’ como prioridade); mudanças no sistema judiciário com vistas a torná-lo mais eficiente, de mais fácil acesso e mais impessoal; e por fim o reforço da sociedade civil – tecido de grupos e organizações modernas, i. e., fundadas no princípio da convergência de interesses e valores, e não nos laços comunitários” (VELASCO E CRUZ, 2004, p. 47-8 *apud* TATAGIBA, 2005, p. 9 *apud* ALMEIDA, D. 2006, p. 54).

Assim, a união entre Estado, sociedade e mercado era vista como necessária ao combate à pobreza e estabilidade democrática. No caso, a eficiência administrativa estatal estava vinculada à noção de complementaridade entre os atores, podendo haver uma convergência dos interesses de todos. Obviamente, sociedade civil naquele momento era entendida e/ou materializada nas expressões de ONGs e perspectivas de associativismos comunitários, que alinhavam-se ao papel prestador de serviços da própria sociedade, ou seja,

espaços bem institucionalizados e que eram chamados para participar do governo executando ações de políticas públicas “terceirizadas” pelo Estado.

De toda forma, a governabilidade estava diretamente relacionada à capacidade do Estado de proporcionar espaços de participação, tendo em vista que a sustentabilidade do sistema dependia de legitimidade social.

Urge salientar que, os efeitos das primeiras orientações de reforma do Estado²¹ realizadas pelos organismos internacionais e que se materializaram no desmonte das políticas públicas diante do Estado minimizado (BEHRING, 2003), como já relatado acima, não foram suficientemente capazes de retirar o país das condições adversas, tanto do ponto de vista econômico, quanto social. Daí era providencial as estruturas de cogestão, aglutinando os diversos setores da sociedade.

Nessa lógica que, a Reforma do Estado novamente aproxima-se das pretensões de abertura de diálogo com a sociedade civil, agora não mais pautado nos desejos de alargamento de direitos que, a princípio balizaram as reivindicações sociais do período de redemocratização (décadas de 70 e 80), mas sim, de uma concepção de governabilidade medida pela capacidade de criar espaços de discussão e inclusão de atores da sociedade civil.

Como elucida ALMEIDA, D. (2006).

Especialmente no que tange ao tema da participação, verifica-se uma inflexão no ideário neoliberal, em que a questão social passa a ser valorizada, tendo em vista que o crescimento da pobreza se traduz num risco à governabilidade e à instabilidade política. A participação aparece como uma saída ao problema de equacionar políticas eficientes de combate à pobreza com baixa capacidade de investimento na área social. (ALMEIDA, D. 2006, p. 54).

Essa perspectiva gerencial oferecia lugar à sociedade civil organizada, tanto em busca de recursos para manutenção das políticas públicas, quanto para uma possível melhora administrativa dirigido à transparência ou accountability dos envolvidos, ou seja, a eficácia e a eficiência dos serviços dependiam dessa participação institucionalizada, inclusive para atingir a estabilidade política necessária à reforma do Estado.

A participação da sociedade civil, na década de 90, é associada à governabilidade num contexto de escassez de recursos públicos. Neste sentido, vai ao encontro do debate sobre privatização, uma vez que esta requer o envolvimento na política social na produção e/ou distribuição de bens e serviços sociais dos setores privados

²¹ Para BEHRING (2003) a lógica de Reforma do Estado implantada naquele período se distanciava de qualquer perspectiva progressista e, obviamente destoava da proposta de reforma da esquerda, ou seja, vigorou o receituário neoliberal e vinculou-se a estratégias de reestruturação do capital, portanto, mais se se aproximou de uma “contra-reforma do Estado”

lucrativos e não lucrativos. A privatização envolve as organizações sociais, entidades, movimentos etc., no atendimento aos segmentos mais pobres da população, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos existentes. (TATAGIBA, 2005, p. 13 *apud* ALMEIDA, D. 2006, p. 55).

De todo modo, seja pelas pretensões iniciais de alargamento da democracia, empunhado pelos Movimentos Populares e que culminou nos direitos alcançados na Constituição Federal de 1988, entre eles a previsão de espaços de participação social nas estruturas das três esferas de governo, ou então, seja pela busca da governabilidade, a partir de meios de gestão mais participativa que legitimassem as ações do Estado e promovessem maior transparência dos gastos públicos, eficácia e eficiência das políticas públicas; o fato é que a institucionalização das Instituições Participativas passou a existir no cenário nacional.

Destarte, tais espaços de participação foram incorporados às estruturas de gestão governamental, podendo se configurar com uma importante ferramenta de efetivação da democracia participativa.

Obviamente o sucinto percurso histórico ora trabalhado, cumpre a função de buscar jogar luzes nas maneiras como se gestaram as ideias de “democratização” da democracia brasileira, desnudando como esse processo foi desejado tanto nas perspectivas dos atores sociais e políticos mais à esquerda, quanto por aqueles mais afeitos às propostas de governança *à la* projeto neoliberal.

Todavia, do discurso da demanda popular ao discurso gerencial do Estado há uma diferença que cabe ressaltar: o primeiro entende o lugar da participação popular enquanto espaço de reivindicação, de embate; o segundo visualizava a participação popular enquanto colaboração, consenso.

Como nos ensina GOHN (2006), entender as Instituições Participativas dirigidas a relação Sociedade Civil/Estado na gestão pública, sobretudo, no cenário neoliberal inaugurado a partir da década de 90, requer uma compreensão acerca das reformas de Estado e as novas figuras jurídicas, que emergem de suas entranhas. Referimo-nos, por exemplo, às Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP,s)²². Ambas fazem parte de uma perspectiva de reestruturação do aparelho do Estado

²² Em síntese, essa perspectiva de reforma passa a compor as pretensões do Estado, a partir de 1998 com as contribuições do ex-ministro Bresser Pereira (governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso). Nela o Estado cumpre apenas uma função gerencial, enquanto o papel executor passa as novas entidades da sociedade civil. “Quem vai executar estas políticas serão justamente as OSs e as OSCIPs, que se constituem e se qualificam como tal – através de um contrato de gestão, no caso das OSs, firmado entre o Terceiro Setor e o poder público; ou através de um desmembramento de parte do próprio poder público, via parcerias com as OSCIPs” (GOHN, 2006, p. 8).

vislumbrando, de um lado, a metamorfose de parte do próprio corpo estatal em prestadoras de serviços públicos não estatais, e de outro, a possibilidade de parte das atividades do Estado passarem a ser executadas em parceiras com entidades do chamando Terceiro Setor.

Uma observação importante feita por GOHN (2006) diz respeito à definição do chamado Terceiro Setor, a que se incluem conceitualmente as ONGs, diz ela:

Não são todas ou quaisquer ONGs que podem ser consideradas como parte do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo associativismo civil dos anos 1990. Um perfil diferente das antigas ONGs dos anos 1980, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. O novo perfil desenha um tipo de entidade mais voltada para a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil. (GOHN, 2006, p 7-8).

Interessa-nos aqui destacar que as OS's (parceria entre poder público e terceiro setor) prevê repasse de recursos públicos consignados no Orçamento da União ou Estado, constituindo receita própria. A execução deste orçamento não enfrenta os mesmos ritos processuais, que o poder público deve se submeter. Como salienta GOHN (2006), "Seu controle se dá pelos seus resultados, por meio da avaliação das metas que ela estabeleceu". (GOHN, 2006, p.8)

Esse "arranjo" gerencial ajuda a compreender os motivos de tamanha expansão dos espaços conselhistas no cenário nacional, sobretudo, a partir de 1996, dado a vinculação de repasses financeiros entre as esferas de governo estarem ligados aos mecanismos de controle inerentes aos conselhos, inclusive no que tange ao cumprimento das "metas" estabelecidas pelas OS's, como descrito no parágrafo anterior.

2.2.1 Estado e sociedade civil em contracenação

Ainda que tenhamos virado o século sob a égide de um reformismo que não dera conta de enfrentar/alterar as graves desigualdades sociais que marcaram o Brasil e toda a América latina, as narrativas de administração gerencial incorporadas pelos Estados, inclusive o brasileiro, possibilitou à vinculação da almejada modernização administrativa a um modelo de burocracia, em que se fazia rico a incorporação de mecanismos de participação e descentralização da gestão de políticas públicas. Esse novo paradigma, a princípio, parece direcionar a sociedade e o Estado à produção/vivência de uma cultura política, em que a democracia estaria intimamente ligada ao protagonismo da sociedade, no trato do direcionamento das políticas públicas.

Na perspectiva instrumental do Estado nota-se que os mecanismos de gestão foram de fato incorporando espaços para participação e, portanto, institucionalmente, o Brasil deu sinais que se consolidava como um país com estrutura política democrática, prevendo procedimentos que se dirigiam à garantia de liberdades e de direitos políticos que são caros ao sistema democrático.

Mas para que a democracia ultrapasse a dimensão da formalidade e se materialize em algo substantivo, passos largos deveriam ser dados e daí emanam diversas problemáticas. De antemão, temos que, se de um lado a participação democrática é capaz de produzir condições de autonomia e liberdade aos cidadãos, de outro lado, a dinâmica da participação produz condições de decisão menos imediata, portanto, exigindo ações comunicativas que, por vezes, destoam da racionalidade burocrática, que se queria mais próxima dos modelos de gestão por resultados rápidos.

Então, a primeira problemática estava em aliar a deliberação democrática ao desenvolvimento da burocracia estatal “reformada”. Vejamos:

A deliberação democrática procede de baixo para cima e estrutura-se de modo potencialmente ampliado, ao passo que a burocracia decide de maneira hierárquica e tende a restringir fortemente o número dos que participam do processo decisório, em boa medida separando os tomadores de decisão, os implementadores e os beneficiários de suas operações. (NOGUEIRA, 2011, P 47).

É diante de tal dualidade que as experiências de participação puderam ser encaradas tanto como uma boa alternativa à administração pública, dando-lhe maior transparência e legitimidade, quanto também, na prática, possivelmente enfrentaram limites na incorporação de discussões vinculadas às demandas e expectativas da sociedade. Assim, não há uma necessária concomitância entre a incorporação de procedimentos democráticos na burocracia estatal e a prevalência de decisões emanadas da interação da sociedade política e sociedade civil, podendo, ao contrário, vigorar a intransigência dos discursos técnicos.

É nessa seara que se concentra um paradoxo do discurso reformista. A narrativa de reforma do Estado busca se sustentar em dois eixos, quais sejam:

- 1- Constituição de uma lógica gerencial em que o Estado é apresentado como espaço de pactuação, interação e integração social, fazendo-se permeável aos princípios democráticos de mediação política.
- 2- Perspectiva de redução de gastos públicos e privatização, sob argumentos que sustentavam a ineficiência do Estado sob a alegação de que, robusto demasiadamente, constituía-se como fardo ao desenvolvimento do país.

A convivência entre as duas bases discursivas de certa forma são intrigantes e também oferecem pistas para a compreensão da participação da sociedade civil desejada nesse cenário.

Como salienta NOGUEIRA (2011), quando se alimenta o discurso de um Estado ineficiente e ineficaz acaba-se por assimilar tal estrutura indesejável à figura da política contraproducente, ou seja, da vivência de um *modus operandi* de se fazer política, que remete à corrupção, corporativismo exacerbado, gastos públicos desenfreados, fraudes, entre outras mazelas que, ao mesmo passo que sustenta o argumento da necessidade de minimizá-lo (o Estado), também “demoniza” o ato de se fazer política, rebaixando-o às práticas nefastas ora mencionadas, ou seja, fazer política toma, no imaginário coletivo, a feição de fazer proveito do Estado para fins não republicanos.

Com tal “sensação” alguns direcionamentos da narrativa sustentada trazem como efeito o descrédito na figura do Estado, bem como, a crescente noção de autossuficiência à sociedade e aos indivíduos pelo esforço pessoal. A figura da sociedade civil organizada toma protagonismo executivo como já visto no texto.

Nessas condições, de antemão parte-se do pressuposto que não há como se esperar muito do Estado, no que tange à garantia de direitos sociais (passo importante da reforma ou contrarreforma (BEHRING (2003))), mas é em suas “entranhas” que a perspectiva gerencial passa a vislumbrar a participação da sociedade civil. Ora, se fazer política com a paixão que lhe é inerente, não parecia ser o caminho para a “modernização” do Estado e se o Estado não parecia ser o caminho para prover garantias de direitos sociais, em que se constituíam de fato os palcos criados para participação?

De certo, os efeitos de ambos os eixos da narrativa se materializavam em duas assertivas, primeiro tornava-se irrefutável o fato de que aumentar o controle sobre as gestões de políticas públicas, por exemplo, permitiriam minimizar os riscos do fracasso gerencial, de resultados indesejados para os fins que se dirigiam os serviços, mas por outro lado, tais procedimentos de abertura e ampliação dos espaços de participação deveriam naquele cenário distanciarem de qualquer embate de caráter político, posto que se apresentavam como estratégia técnica para a ampliação do controle social, daí emana a segunda assertiva: os espaços de gestão participativa deveriam se apresentar como espaços de maior cooperação entre sociedade civil e Estado, portanto, com uma inserção, um tanto quanto, despolitizada, sem antagonismos entre os agentes.

Estavam postas então, a visão que se fazia hegemônica acerca de cidadania, participação e sociedade civil, segundo NOGUEIRA (2011), aproximando-os da ideia de

“associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboravam, empreendiam e realizavam”. (NOGUEIRA, 2011, P 60).

Seguindo seu raciocínio:

Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo de predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição de poder, mas sim como tradução concreta da consciência benemerita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. (NOGUEIRA, 2011, P 61).

Neste processo “reformista” surge como alicerce necessário à “obra”, um princípio administrativo que, previsto constitucionalmente, tinha base legal e, de maneira consensual, parecia de fato possibilitar condições mais adequadas à participação social na condução das políticas públicas, dando-lhes maior proximidade com as demandas reais da população. Trata-se da descentralização.

Segundo DURIGUETTO (2007), a predisposição em permitir o protagonismo da gestão do Estado pelas suas expressões mais locais (Estados, regiões, municípios) é *a priori* uma maneira de aproximar problemas e gestão. Algo que indubitavelmente produziria condições adequadas de transparência e controle sobre os governos, além de provocar maior eficiência das políticas públicas. Nessa direção a centralidade de governo está diretamente relacionada a governo não democrático e seu inverso, ou seja, descentralização é visto como condição *sine qua non* à democracia.

Espera-se, portanto, que a descentralização possibilite condições adequadas ao enfrentamento dos problemas sociais e produza condições de administração pública mais eficiente, possivelmente, com tais expectativas ela (a descentralização) figura como direcionamento de gestão do Estado previsto constitucionalmente (constituição de 1988).

Não obstante, a autora supracitada nos alerta:

Para se atingir as condições ideais de “governança”, essa estratégia tem-se caracterizado pela delegação de serviços – transferências de responsabilidades sobre sua oferta para os níveis estaduais e locais sem, entretanto, ser acompanhada pelos repasses de recursos financeiros. (DURIGUETTO, 2007, P. 178).

Desse modo, o controle financeiro permaneceria bastante concentrado na esfera federal e restaria às instâncias subnacionais a tarefa de gerenciamento dos recursos diminuídos e dos serviços mais fragilizados.

Caberia a esferas locais, principalmente municípios, a árdua tarefa de fazer funcionar os serviços, inclusive no que se refere a seu financiamento e administração, isso diante de poucos recursos do poder público.

Nessas condições, a “privatização”²³ aparece como uma marcante característica da prestação de serviços e políticas sociais no cenário da descentralização administrativa e financeira.

Referimo-nos aqui, ao processo de transferência da função de executar serviços sociais para “instituições públicas não-estatais”²⁴, ou seja, de modo geral, as ONG,s, as entidades assistenciais e filantrópicas, incluindo aí sua roupagem mais moderna: a filantropia empresarial, as organizações comunitárias, entre outras, passaram a figurar como executoras de políticas sociais em detrimento do papel provedor do Estado.

Como efeito prático, pode-se dizer que, em grande medida, as organizações não-governamentais ofertavam e ofertam serviços que naturalmente não gozam de obrigatoriedade, tendo em vista seu caráter caritativo e também costumam ser localizadas distanciando do princípio universal que se quer das políticas sociais.

Como efeito ideopolítico pode-se dizer que o gozo desses serviços, tendo em vista seu caráter focal, não conseguiria colaborar com a constituição da noção de cidadãos plenos de direitos e participativos, produzindo, ao contrário, cidadãos passivos que se materializariam em apenas cliente de políticas sociais compensatórias.

É claro que seria incauto reduzirmos o protagonismo da sociedade civil organizada a tais atividades “tarefeiras” e contraproducentes no sentido político da vivência em sociedade.

GOHN (2011) nos esclarece:

Destacamos que tem sido desses setores – ONGs, movimentos sociais e ambientais etc. – que têm surgido as primeiras contestações/demonstrações de mobilização públicas contra o capital financeiro – o grande ator que até então só havia enfrentado críticas dos intelectuais de esquerda, passando incólume pela avalanche de manifestações e mobilizações sociais que caracterizam o século XX. (GOHN, 2011, p. 42)

Seguindo essa constatação, a autora destaca a possibilidade de existência de conduções distintas dos espaços construídos pelo público não-estatal. Ora funcionam como catalizadoras

²³ Em contraposição aos nossos argumentos, Luiz Carlos Bresser Pereira prefere tratar o processo de reforma de Estado como sendo um processo de publicização e não de privatização. Seus argumentos se alicerçam no fato de que as instituições (fundações, associações, etc) partícipes da prestação de serviços sociais que ganharam corpo naquela época não detinham caráter privado, tratavam-se de instituições públicas não-estatais, sem fins lucrativos, daí destoaria do conceito de privatização, em que instituições privadas exercem serviços com o objetivo de lucro e com interesses corporativos. Para uma melhor aproximação de seus argumentos, sugiro a seguinte leitura: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova. 1998, n 45, pp. 49-95.

²⁴ O termo em questão é usado como sinônimo de entidades do terceiro setor. Tratam-se de organizações voluntárias, a princípio sem fins lucrativos e sem vínculo governamental.

de cidadania, encarando os cidadãos como sujeitos de direitos, daí democratizando informações e participação; ora produzindo o trato aos cidadãos como consumidores/clientes de serviços pontuais.

Digamos então que, se prevalecerem as características do público não-estatal mencionado por último, estaríamos reproduzindo nestes espaços práticas clientelistas que tradicionalmente marcaram nossa cultura política, daí as perspectivas de cidadania almejadas quando concebida a constituição federal de 1988, estariam em xeque.

Diante dessa possibilidade de verossimilhança entre as práticas possivelmente produzidas pela sociedade civil²⁵ em relação às práticas clientelistas e paternalistas que marcaram o Estado brasileiro, algumas questões devem vir à tona.

Em primeiro lugar há que se questionar se no cenário nacional o grau de autonomia do Terceiro Setor, encarada por parcela substancial da literatura como sinônimo de sociedade civil, é suficientemente capaz de garantir protagonismo e independência em relação ao Estado; e daí qual a natureza da participação possivelmente produzida na interação sociedade civil/Estado.

Outra questão relevante é como se conceitua a participação no imaginário das organizações sociais, visto que a resposta a essa questão pode revelar o que se pode esperar dos agentes da sociedade civil quando de sua relação com os espaços da política.

NOGUEIRA (2011) nos oferece pistas acerca da questão supramencionada.

Ocorre que a figura da participação pode tomar conotações diferentes na prática cotidiana dos coletivos da sociedade, ora com dimensão política bem explícita, ora com viés mais prático/interventivo, como já salientado no texto. É nessa lógica que NOGUEIRA (2011) acredita ser possível identificar na contemporaneidade, ou seja, no bojo da sociedade capitalista e do Estado democrático, quatro modalidades de participação que coexistem e se combinam mediante determinações das circunstâncias histórico-sociais, bem como, a

²⁵ Cohen e Arato (1994) salientam que os sujeitos sociais desenvolvem processos de interações que ensejam perspectivas associativas e comunicativas na esfera do “mundo da vida”(conceito habermasiano), relações essas, distintas daquelas mantidas com foco no poder e no lucro, comuns, respectivamente, ao Estado e mercado. Tais perspectivas associativas demandariam certa institucionalidade para cultivar as solidariedades desenvolvidas, e essa institucionalização do “mundo da vida” corresponderia ao conceito de sociedade civil. Tal perspectiva conceitual é bastante corroborada e alicerça-se no crescimento de espaços de sociabilidade, *a priori*, mantidos por princípios de identidade e solidariedade coletivas. Estes espaços gozariam de autonomia em relação ao Estado e Mercado. Para uma melhor compreensão, ler: ARATO. Andrew; COHEN, Jean. 1994. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER. Leonardo (coord.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Dei Rey. p. 147-182.

dependem do grau de consciência política e organicidade dos grupos sociais. São elas: “A participação assistencialista, corporativista, participação eleitoral e a participação política”.

As duas primeiras modalidades de participação são compreendidas pelo autor como uma “dimensão pré-política” de aglutinação, em que grupos sociais reconhecem a necessidade de união para melhor se posicionarem na organização da sociedade moderna a que fazem parte.

Na participação assistencialista, a natureza associativa do homem, está materializada no auxílio mútuo, nos mutirões, enfim naquelas expressões de agregação comuns, sobretudo, em comunidades sob maior vulnerabilidade social e são aguçadas quando do enfrentamento de maiores infortúnios por comunidades carentes. Ela também se expressa na solidariedade e filantropia, tanto de cunho religioso, quanto da sociedade mais abastada, diante das refrações da questão social que identificam na vida de terceiros. Como salienta o autor supramencionado, trata-se de participação comumente encontrada em períodos precedentes aos direitos de cidadania, bem como, tendem a predominar nos “estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva, para retornar aos termos de Gramsci.” (NOGUEIRA, 2011, p. 134).

A participação corporativa por sua vez é aquela produzida em grupos fechados, onde os frutos da inclusão/ ação participativa são gozados apenas por aqueles que se integram ao grupo. Tal perspectiva de participação marcará a origem do sindicalismo e ainda prevalecem nos espaços associativos de categorias profissionais e de alguns grupos sociais (associações). Ambas as modalidades de participação, assistencialista e corporativa buscam respostas a problemas práticos, geralmente de cunho econômico e se constituem como reflexo da necessidade de fortalecimento de grupos sociais frente às desigualdades inerentes a sociedade capitalista. O associativismo intrínseco a essas duas dimensões da participação, constitui-se como relevante à sociedade e ganham em alguns momentos, horizontes políticos que vão além do corporativismo ou assistencialismo geralmente mais fechados às suas demandas próprias, para atingir maiores interações com a totalidade da sociedade.

As duas últimas modalidades de participação eleitoral e política, já se projetam no campo político por excelência. A primeira delas destaca o autor, já desnuda para o cidadão seu poder e responsabilidade em direcionar ou reorganizar a política, bem como, já indica o alargamento dos efeitos de sua participação para toda sociedade. Não obstante, essa participação por vezes, se constitui como prática episódica e desprovida de estratégias a longo prazo. Observa-se ainda que apesar da relevância do voto ser inquestionável para os sistemas

democráticos, notadamente, tal método de participação, é limitado em si e pode incidir no menor envolvimento do cidadão na vida cívica e gerar despolitização.

Já a participação política funcionaria como uma espécie de complementaridade que produz substanciais melhoras nos efeitos das demais modalidades de participação, tanto de cunho associativo ou eleitoral. É claro que toda ação voltada à defesa de interesses, bem como o ato de votar, guarda em menor ou maior grau, uma dimensão política e, portanto, há participação política em todo ato de “participar”, todavia, o autor se refere à amplitude da motivação da participação, que se dirige à “comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado” (NOGUEIRA, 2011, p 137), portanto, trata-se de uma participação que se dá no plano da esfera do Estado, sendo este concebido como organismo voltado ao bem de todos na mediação dos interesses diversos. (NOGUEIRA, 2011, p. 133-136)

Abre-se, nessa linha de raciocínio, precedentes para que a sociedade civil reivindique maior participação nos palcos decisivos do Estado, passando a conviver com as relações de poder da representação política, concebida pelo voto, isso através de grupos/associações que podem transcender as dimensões da prática corporativa e/ou assistencialistas fechadas em si.

Seguido o raciocínio acima, cabe salientar que, segundo ABERS; SERAFIM; TATAGIBA (2014):

Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociaram frequentemente com o Estado (...) mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 331).

Este aspecto peculiar da política brasileira é relevante quando dos estudos das estratégias e/ou formas de mobilização dos movimentos sociais em torno de seus objetivos. Nessa perspectiva que as autoras trabalham com o conceito de “repertório de interação” entre Estado e sociedade civil²⁶, e desnudam quatro “rotinas comuns de interação Estado-sociedade no Brasil”, sendo eles:

- a) Protestos e ações diretas: materializadas nas marchas. Os objetivos estão em abrir ou restabelecer negociações, ou fazem parte do ciclo de negociações; neste caso, os eventos normalmente publicizam conflitos, reforçam identidades e compromissos e ainda demonstram o volume numérico das forças reivindicativas.

²⁶ As autoras fazem uso do conceito tendo como cenário de pesquisa as relações entre Estado e movimentos sociais no período do governo Lula, partindo-se inclusive de dados estatísticos que revelam o alargamento de espaços participativos e de mecanismos de influência de tais movimentos na condução do governo. É de se observar ainda que, o governo Lula se caracterizou pela inclusão de ativistas de movimentos sociais em cargos na burocracia federal.

- b) Participação institucionalizada: aí entrariam, por exemplo, os conselhos de política pública, o orçamento participativo e as conferências. Tais espaços funcionariam como canais de diálogo regulados por leis e regras previamente estabelecidas e aceitas pelos participantes. Materializariam em reuniões públicas e documentadas cujos objetivos girariam em torno de decisões acerca de determinadas políticas.
- c) Política de proximidade: trata-se de perspectiva de contatos pessoais entre atores do Estado e sociedade civil. Neste caso lança-se mão de relações de prestígio, seja pelo poder representativo do agente ou por laços pessoais, que mantêm entre si agentes do governo e da sociedade civil. Tal contato, apesar de a princípio nos remeter a relações clientelistas, não se reduzem a isso, visto que podem estar em pauta demandas públicas e direitos coletivos.
- d) Ocupação de cargos na burocracia: esta prática não raras vezes é utilizada por movimentos sociais. Com um agente do governo oriundo de movimentos sociais, suas pautas/reivindicações tendem a ter trato mais exitoso, isso inclusive pelo grau de proximidade e informalidade com que os temas podem ser tratados, dado a identidade dos agentes que representam Estado/sociedade civil, visto suas origens em comum.

Pelo exposto, no cenário brasileiro não há como desvencilhar a participação pública da interação com os aparelhos de Estado, inclusive pela própria dinâmica de constituição dos espaços participativos presentes no país, visto que, suas inaugurações contaram via de regra, com a contribuição efetiva do sistema político, como foi o caso dos conselhos de política pública.

Não obstante, se considerarmos nossa curta história de organização social democrática e, portanto, as evidentes dificuldades de lidar com a democracia de maneira prática, obviamente tanto os fatores que dizem respeito às estruturas burocrático-administrativas do Estado (desenhos institucionais) determinam o desempenho da democracia brasileira, quanto a fatores relacionados à formação cultural, social, econômica e política de nossa sociedade e podem delinear a dinâmica dos espaços deliberativos.

Ocorre que o apoio à institucionalização de espaços de participação foi bastante relevante, mas sua consolidação como instâncias democráticas e participativas ainda é objeto de dúvidas e sua própria história de concepção já revela a possibilidade de variação de motivações de seus funcionamentos que, acreditamos, podem influenciar na estruturação dessas instituições. Daí é prudente nos perguntarmos: quem são os atores convidados a participarem? Como se dão as relações de poder entre Estado e Sociedade Civil e no interior das organizações da sociedade civil, tendo em vista a figura da representação, tão presente nos

arranjos das instituições participativas? Como se desenha as instituições participativas, como, por exemplo, os conselhos gestores de políticas públicas?

CAPÍTULO 3

AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E OS DETERMINANTES VINCULADOS AO DESENHO INSTITUCIONAL

Como vimos, a emergência de instituições participativas no cenário nacional vinculava-se ao desejo de um lado proporcionar maior eficácia à gestão pública e, simultaneamente, democratizar as relações sociais e os processos políticos.

Mas, passadas quase três décadas de existência de diversas instituições participativas no Brasil, algumas questões ainda se fazem nebulosas acerca de seu funcionamento prático. Entre elas, o próprio potencial democratizante, que estaria atrelado à capacidade de incluir novos atores sociais e novas temáticas de discussão pública.

Portanto, o incremento de espaços deliberativos no plano do governo em si não se constitui em garantias de participação popular. Devemos compreender que a inserção de tais ambientes se dá em contextos que a influencia. Referimo-nos, por exemplo, ao ambiente político-partidário em vigor, ao arcabouço normativo-legal, ao histórico associativo da população, entre outros.

Daí surgem as perguntas: No nosso cenário, será que as novas engenharias institucionais foram suficientemente capazes de gerar práticas mais horizontais de participação entre segmentos da sociedade e Estado? Existe “empoderamento” de grupos sociais outrora excluídos das instâncias de poder? De alguma forma as instituições participativas colaboraram com o fortalecimento de vínculos associativos em nossa sociedade? Afinal, nossa cultura política consegue conceber a participação como prática, ainda que tenhamos uma história notadamente marcada pelo clientelismo e autoritarismo do Estado?

Todavia, acreditamos que para estudar os impactos de instituições participativas, como os conselhos gestores de política pública, um passo inicial importante está nas questões relacionadas ao desenho institucional, que abre as cortinas do palco onde se dá a prática que se pretende institucional, a democracia participativa.

3.1 Desenho institucional

Um elemento importante para se consolidar os processos que se querem vinculados a uma democracia participativa é exatamente os espaços constituídos para a produção de participação. É nesse sentido que parte da literatura que se dedica ao estudo das instituições

participativas busca promover análises sobre as regras de funcionamento desses espaços, ou seja, suas normas e procedimentos que podem, ou funcionarem como impulsionadores ou limitantes à participação dos atores envolvidos.

Nessa lógica, partimos do pressuposto que as variáveis referentes ao desenho institucional interferem no êxito das perspectivas democratizantes imputadas às instituições participativas, sendo essas variáveis, parte integrante dos fatores que explicam as diferenças de desempenho entre as diversas instituições participativas.

FARIA; RIBEIRO (2011), ao analisar as pesquisas realizadas por alguns autores que se dedicam ao estudo das Instituições Participativas sob o princípio das influências dos Desenhos Institucionais, relata que, entre as conclusões obtidas estão: A interferência do desenho institucional na qualidade dos discursos apresentados e na participação. Acresce-se a isso, o poder em definir, por exemplo:

Quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões (FARIA; RIBEIRO, 2011, p 127);

Além de interferir na capacidade de mobilização popular, no controle público dirigido ao Estado, na capacidade de fomentar habilidades cidadãos e, por fim, na capacidade de as instituições participativas colaborarem com a justiça e eficácia das políticas públicas.

Cumprir observar que, tanto há entre os pares de modelos de instituições participativas (Orçamento Participativo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Planos Diretores Municipais, Conferências, Fóruns, etc.) possibilidades de sofrer variações em seus Desenhos Institucionais, quanto há na própria concepção desses espaços diferenciados modos distintos de dinâmica de participação, já ensejadas em suas gêneses.

É nessa lógica que, AVRITZER (2008) distingue as perspectivas de Desenho Institucional de três modelos importantes de Instituições Participativas, quais sejam: O orçamento participativo; os Conselhos de Política e os Planos Diretores Municipais.

O autor destaca que, o primeiro enquadrar-se-ia naquilo que se denominou chamar de “desenho participativo de baixo para cima”, tendo em vista a sua forma aberta de participação de diversos atores sociais, que geram mecanismos de representação e participação; o segundo constitui-se como “desenhos institucionais de partilha de poder”, sendo concebidas pelo próprio Estado como espaços de interação entre representantes da sociedade civil e do governo na fiscalização e proposição de políticas públicas; e o terceiro é concebido como

“desenho institucional de ratificação”, em que ocorrem audiências públicas para a apreciação por parte da sociedade de proposições do governo acerca de seu plano de gestão.

Dáí ressalta:

É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. (AVRITZER, 2008, p. 44).

Seguindo o seu raciocínio comparativo entre as instituições participativas, temos que: o Orçamento Participativo, contaria com Desenho Institucional com maior capacidade democratizante, posto que qualquer cidadão poderia participar da dinâmica, portanto, a população seria mais ativa nos processos de deliberação, inclusive com escolhas de delegados ou conselheiros de maneira direta. Todavia, com tais características há uma nítida dependência do caráter associativo da sociedade para sua efetividade, já que, como aferido por pesquisas diversas, o bom êxito dos Orçamentos Participativos se deu em regiões com largo histórico de mobilização social. Essas Instituições Participativas também estariam mais sujeitas às iniciativas da sociedade política, tendo em vista que não há possibilidades de sanções ao gestor público que não seja afeito à participação e, portanto, não queira implementar espaços participativos, há uma forte dependência em relação a vontade política dos governantes.

Os Conselhos de Política são determinados por leis e contam com previsão de sanções, àqueles que não possibilitarem sua implementação, porém, não incorporam um número amplo de atores sociais. É de se observar que também existe dependência em relação à vontade política dos governantes, assim como, são influenciadas pelas características das organizações da sociedade civil, mas, em condições de proatividade das organizações da sociedade civil, existem instrumentos normativo-legais para fortalecer os espaços, mesmo a contragosto do governo, portanto, existe uma maior independência do sistema político se comparado ao Orçamento Participativo.

Os planos Diretores Municipais, por sua vez, não vislumbram a participação da população no processo de proposição de políticas públicas, porém, o povo é chamado a referendá-lo publicamente, essa submissão das propostas de governo aos cidadãos tem previsão legal e mostra-se como Instituição Participativa mais independente em relação às vontades políticas do governo.

Em suma, com base em AVRITZER (2008) podemos dizer que: Os Planos Diretores Municipais, apesar da baixa dependência em relação à vontade política do governo, também

contribuem menos com a capacidade de aprofundar práticas democráticas, já que apenas ratificam propostas dos gestores governamentais; o Orçamento Participativo seria a instituição participativa com maior potencial democratizante e distributivo, porém, o mais dependente do sistema político; por sua vez, os Conselhos de Política, dado a suas características de Desenho Institucional, encontra-se em posição intermediária no que tange a capacidade democratizante, mas também seria menos dependente da vontade política se comparado ao orçamento participativo, portanto, assumiria a posição de Desenho Institucional com maior capacidade de produzir práticas democráticas naqueles lugares que a sociedade política não seja afeita a participação popular. (AVRITZER, 2008, p. 60).

Parece-nos então que, a institucionalização dos Conselhos de Política se apresenta como espaço bastante relevante para se pensar o processo de “democratização da democracia”, posto que, características de seu Desenho Institucional permitem maiores esperanças de sua efetividade deliberativa, mesmo em ambientes com menor predisposição da sociedade política em influenciar-se com instituições participativas, característica que podemos presumir pela história do país, ser mais comum aos municípios brasileiros. Desse modo, trata-se de uma engenharia institucional promissora quanto a possibilidade de alargamento da prática participativa, desde que haja fortes organizações da sociedade civil capazes de protagonizar sua ocupação.

Não obstante aos potenciais dos conselhos de política acima descritos, suas variações de Desenho Institucional também são grandes, portanto, tais Conselhos ganham feições diferenciadas entre si, vejamos alguns determinantes, com base em FARIA; RIBEIRO (2011):

- 1) Níveis de institucionalização: aferidas, por exemplo, pelo tempo de existência, pela existência de estrutura organizacional e pela frequência das reuniões ordinárias e extraordinárias, tais fatores desnudam o grau de formalidade e de organização dos Conselhos;
- 2) Potencial inclusivo e democratizante: medidas a partir das regras de composição e proporcionalidades do conselho, bem como, dos processos decisórios acerca da alternância de poder, normas de funcionamento e definição de pautas e de tomada de decisão, além de presença de comissões e conferências.
- 3) Dinâmica do processo decisório: mensurada a partir da previsão de ações, que vislumbrem capacitar os atores nas tomadas de decisão, algo passível de ser visto, a partir da existência de comissão voltada a qualificar cognitivamente o debate e a existência de conferências, que possibilitem a troca de informações entre diferentes atores.

- 4) Representação no interior dos Conselhos: analisadas a partir das regras que definem quais entidades têm assentos nessas instituições, o número de cadeiras destinadas por segmentos da sociedade e as formas pelas quais ocorrem essas definições.
- 5) Publicidade das ações: verificadas por critérios de divulgação das reuniões e da pauta, bem como, do resultado das decisões tomadas, portanto, pelo acesso a informações institucionais por parte de conselheiros que, por sua vez, poderá repassá-los a suas entidades; acresce-se a isso a obrigatoriedade de convocação de conferências. (FARIA; RIBEIRO 2011, p. 130).

Desse modo, entendemos que as regras que estruturam as instituições participativas, como os conselhos de política, de certa forma, influenciam os comportamentos dos atores envolvidos, posto que podem se mostrar menos ou mais restritivos à deliberação democrática.

Uma questão importante é a capacidade das instituições participativas se mostrarem permissivas no que se refere à autonomia dos atores sociais em formularem e/ou alterarem as normas que as regem, já que as mesmas não são estanques.

Portanto, os princípios da liberdade e reciprocidade são triviais à discussão da efetividade da democracia, sobretudo, pela tensão existente no Brasil, cujas discussões da democratização não podem ser indiferentes à presença de uma cultura política conservadora que se confronta com uma emergente cultura política democrática, alicerçada, sobretudo, na criação e funcionamento das instituições participativas.

Desse modo a efetividade deliberativa,

(...) Aqui entendida como a capacidade efetiva de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública, o que se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusive, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre ações públicas, na igualdade deliberativa entre os participantes. (AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010, p.4)

Depende de uma série de variáveis, inclusive as relacionadas ao Desenho Institucional, que, de certa forma, também é reflexo dos posicionamentos mais ou menos favoráveis a instituições participativas perpetradas pela sociedade política, bem como, do poder maior ou menor do associativismo local, visto que a variação de arranjos institucionais e de suas dinâmicas é promovida no bojo das relações locais entre Estado e Sociedade civil. O desenho institucional, portanto, pode influenciar a efetividade deliberativa, mas também pode ser influenciada pelas peculiaridades da sociedade política e do associativismo local, tendo em vista que não são estanques.

3.2 Poder e Interesses: Elementos sociais que se relacionam com o desenho institucional

É verdade que a implementação de instituições participativas “deflagra processos institucionalizados que alteram a estrutura de incentivos que induzem os cidadãos a participar, deliberar e negociar” (WAMPLER, 2011, p. 152), portanto, nesse caso, as Instituições Participativas implantadas em si trazem consigo possibilidades de mudanças nas perspectivas de participação políticas dos cidadãos.

Não obstante ao fato acima descrito, ou seja, “as portas que se abrem” e podem funcionar como estímulo à participação, as Instituições Participativas gozam de variações no que tange ao desenho institucional, que também são reflexos das relações de poder e interesses existentes no seu interior, tanto no que tange aos polos sociedade civil/Estado, quanto nas entranhas das próprias organizações da sociedade civil, ou seja, entre representantes das organizações civis e seus representados.

Uma questão relevante nessa linha de raciocínio são as relações de poder perpetrada pelo Governo em relação à sociedade civil. Daí cabe observar que as Instituições Participativas têm sua dinâmica fortemente influenciada pelas ações do governo, portanto, um importante fator que determina o êxito das práticas deliberativas, que se espera encontrar nos espaços institucionalizados de participação política são os interesses dos atores governamentais.

É nessa perspectiva que WAMPLER (2011) enfatiza que é da esfera do governo que partem as condições objetivas de funcionamento das instituições participativas formais, ou seja, é preciso que o governo garanta apoio administrativo, bem como, que modele os processos de implementação de políticas públicas à possibilidade de influência real das instituições participativas.

Sem a predisposição política do governo em efetivamente usufruir dessas instâncias de participação, na intenção de uma melhor governança, ainda que haja elementos normativo-legais que os impulsionem a forjarem tais espaços, os mesmos podem desembocar na tarefa de cumprimento de meras formalidades, não produzindo qualquer intercâmbio entre sociedade civil e Estado.

É claro que as relações mantidas no interior dessas instituições participativas não são enrijecidas e normalmente oscilam entre as convergências e divergências entre os atores, tal questão concernente à dinâmica de convivência também influencia as maneiras com que o Estado e seus representantes comportam frente às instituições. Cabe ressaltar, portanto, que a

inércia do governo em, de fato, promover condições participativas em sua estrutura, pode ser incomodada pela sociedade civil, representada por lideranças comunitárias mais articuladas, tendo em vista que os espaços de participação estão lá.

Porém, como base nos argumentos de WAMPLER (2011), devemos observar que: se de um lado os efeitos da relação hostil do governo a instituições participativas provoca limites de influência dessas instâncias na gestão e desempenho das políticas públicas, de outro, caso haja proatividade dos representantes da sociedade civil organizada, estes tendem a serem frutíferos no que tange ao papel fiscalizador.

Todavia, o autor pondera que, na situação oposta, ou seja, com um governo mais afeito a influenciar-se pelas Instituições Participativas, a relação de proximidade entre sociedade civil e Estado pode provocar uma interação de tal forma cúmplice, que inibe a potencialidade fiscalizadora dessas instituições.

Notadamente vê-se que as relações mantidas no âmbito das instituições participativas são perpassadas por fatores que determinam suas potencialidades, daí também é primordial a compreensão de que se trata de espaços cujas relações de poder estão afloradas.

Ainda que haja mecanismos que busquem mitigar os impactos das forças desiguais entre os atores, aos quais podemos exemplificar no plano dos conselhos gestores de políticas públicas, algumas perspectivas de desenho institucional como:

Critérios como a paridade entre governo e sociedade civil; regras para eleição livre de conselheiros e/ou para o exercício da presidência (ou instância similar); a garantia de espaços e posições ocupadas por atores locais ou “da comunidade”; regras claras que coordenem o debate e o processo decisório no colegiado, entre outros. (FONSECA, 2011, p. 160).

Fato é que os conselhos gestores de política pública fazem parte de uma estrutura organizacional de governo, portanto, passível de sofrerem sobreposições de poder por parte dos representantes governamentais em detrimento da sociedade civil, portanto, quem tem voz e quem influencia as decisões são questões cujos Desenhos Institucionais nem sempre conseguem determinar.

FONSECA (2011) lança mão das pesquisas realizadas por WENDHAUSEN E CAPONI (2002); FUKS; PERISSINOTTO (2006) e FONSECA; BURSZTYN; MOURA (2010), para desnudar a partir de seus achados quando da análise de conselhos municipais de saúde nos dois primeiros casos e o conselho nacional de Meio Ambiente no terceiro caso, uma expressão de relação de poder, qual seja: a linguagem técnica dos atores governamentais. Com tal prática os atores governamentais teriam produzido ações de dominação,

inviabilizando o protagonismo da sociedade civil e fazendo daquele espaço um local de mera legitimação das ações governamentais. Outra prática que também exemplifica tais relações de poder é trazida à baila a partir, novamente, da pesquisa de FUKS; PERISSINOTTO (2006), cujas reflexões demonstraram que o conselho municipal de assistência social de Curitiba sofreu influência decisiva do governo no processo de escolha de seus integrantes da sociedade civil, portanto, em sua dinâmica funcionavam *pro forma*. (FONSECA, 2011, p. 163- 164).

Com foco nas relações de poder incrustadas na vivência das instituições participativas o ator supracitado ultrapassa os limites das reflexões que pautam essa problemática, como sendo oriundo apenas dos polos sociedade civil/Estado e aponta a manutenção de relações de poder e interesses também endógenos à própria sociedade civil, daí faz vencer a visão míope, que enxerga a vida comunitária como harmônica e homogênea.

A princípio partiremos dos interesses das organizações da sociedade civil em participar das Instituições Participativas. Nessa direção é importante destacar que pesquisas já demonstraram existirem variações em relação à capacidade das instituições como os conselhos de política se fazerem atraentes às organizações da sociedade civil, algo que tanto está relacionado à existência mais sólida de movimentos reivindicatórios vinculados a determinados campos das políticas públicas, como é o caso da política de saúde, quanto, a motivações por auto-interesse de organizações da sociedade civil, seja por existência de contratos e/ou convênios com o governo, ou por interesses também particulares em questões normativas que surgem no âmbito dos conselhos.

Destarte, os conselhos gestores de política pública podem ter a participação da sociedade civil determinada por ações neocorporativistas, ou seja, vinculada “à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas” (AZEVEDO & PRATIS, 1991, p. 136, *apud* AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010, p. 12)

Portanto, há questões endógenas às organizações de sociedade civil que podem desnudar argumentos estratégicos, de auto-interesse que também pode interferir nos objetivos de democratização, a partir das experiências vividas nessas instituições participativas.

Cumprido lembrar que,

Dependendo do interesse em questão e do tipo de arranjo deliberativo, o resultado pode levar à barganha, o que para Shapiro (2006) é considerada como uma situação inferior à deliberação, mas superior à dominação e para Mansbridge (2003) pode ser visto como resultado deliberativo, desde que ambas as partes concordem com a equidade da barganha. (AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010, p. 14).

Para além do determinante “neocorporativista”, outra problemática está na possível existência de práticas clientelistas no seio das organizações civis. Como se deveria esperar, as relações sociais comunitárias são perpassadas por interesses e conflitos, portanto, não só de solidariedade se alicerça a convivência.

RIBEIRO (2001) ao estudar o Orçamento Participativo de Habitação em Belo Horizonte/MG identifica em sua dinâmica a existência do que ele denominou “neoclientelismo urbano”, referindo-se a práticas políticas corporativistas e verticalizadas de poder existentes nos núcleos de sem-casa que interagem na OPH. Em sua opinião:

Ao que tudo indica o sistema vertical de acesso a bens e serviços públicos, que os instrumentos participativos de gestão democrática e populares pretendem combater, foi a meu ver, potencializados pela OPH naquilo que se refere ao processo de indicação de famílias. (...) Digo, sem receio de uma generalização incauta, que há evidências de que a maioria dos núcleos de sem-casa organizam-se verticalmente e não horizontalmente como era esperado, reiterando com habilidade, em meio à omissão dos agentes políticos, o contexto social hierarquizado e a história política brasileira. (RIBEIRO, 2001, p. 126-127)

Nessa lógica, parece que, a depender da forma como são mantidas as relações de poder no interior das organizações de sociedade civil, é possível reproduzir desigualdades políticas mesmo no bojo de dispositivos participativos. O empoderamento daqueles cidadãos diminuídos nas relações de poder, não se faz naturalmente quando da simples institucionalização de espaços participativos, posto que há relações de desigualdades locais que se reproduzem no interior das comunidades e suas lideranças.

Nessa linha de raciocínio, evidencia-se que o capital político dispensado por lideranças comunitárias nas instituições participativas pode se dirigir a interesses particulares e acabar se materializando em uma disfunção da democracia participativa. Não obstante a este fato, a dinâmica política inerente às relações ali mantidas, podem desnudar também reivindicações coletivas.

É nessa lógica que devemos destacar a importância da figura da liderança comunitária. Ocorre que tal figura é bastante marcante nesse processo e suas práticas podem tanto reproduzir características clientelistas de nossa política, quanto dirigir-se ao fortalecimento da coletividade.

As lideranças comunitárias tomam relevância no cotidiano das comunidades, sobretudo quando acirradas as desconfianças em relação às instituições representativas formais, como o legislativo municipal, os partidos políticos e o poder executivo, e estes “ativistas comunitários” (WAMPLER, 2011), por sua vez, também enxergam nas instituições participativas, espaço para exercer preções, levar reivindicações, intermediar as relações entre

o poder executivo e as comunidades, suprimindo de certa forma o vácuo deixado pelos espaços de política representativas formais. Desse modo, conforme observa WAMPLER (2011):

As lideranças da sociedade civil desempenham um papel crucial ligando cidadãos comuns às autoridades governamentais, bem como a programas, serviços e recursos controlados pelo Estado. As organizações da sociedade civil (OSCs) buscam o governo local, porque os prefeitos e legisladores municipais têm controle sobre os recursos, flexibilidade para desenhar novas políticas e programas e estão envolvidos nas instituições de governança participativa. As lideranças das OSCs estão inseridas em várias esferas institucionais, as quais estão em contato constante com funcionários do governo. Esses contatos se dão, em geral, em espaços institucionais formais, mas também envolvem contatos informais ocorridos paralelamente às assembleias oficiais das IPs. As autoridades do governo procuram as lideranças da sociedade civil porque esses atores são intermediários entre o Estado local e as comunidades, devido ao seu envolvimento articular dentro das instituições de governança participativa, e, finalmente, porque os líderes da sociedade civil desempenham um papel vital durante os processos eleitorais bienais. (WAMPLER, 2011, p. 153)

É preciso observar ainda que o mesmo autor ressalta a existência de uma íntima relação entre tais perspectivas de democracia participativa e as formas convencionais de democracia representativa. Tanto os atores governamentais quanto os da sociedade civil têm em mente os processos eleitorais, ou seja, se de um lado os atores da sociedade civil podem aproveitar desses espaços para mensurar a capacidade do governo em se fazer permeável às suas influências e proceder a respostas de seus interesses pessoais e/ou coletivos, de outro lado, os representantes do governo podem aferir a capacidade de mobilização dos agentes da sociedade civil, visto que, o capital político de tais atores pode determinar o resultado, favorável ou contrariamente ao projeto político em vigor.

É preciso reconhecer a heterogeneidade das organizações da sociedade civil e como as características peculiares de seus atores influenciam a efetividade das instituições participativas. É preciso levar em consideração a densidade de tais organizações, seus interesses comuns, suas práticas organizativas, suas relações de organização interna e saber que relações de poder estão ali presentes, portanto, interesses coletivos e individuais vão ser o tom dado às discussões.

Dai emana uma questão que se faz bastante relevante para a compreensão de espaços, como os conselhos gestores de política pública, trata-se de sua dimensão representativa.

3.2.1 A dimensão representativa presente nos Conselhos de política pública

Frente as reais potencialidades de impactar nos rumos dos serviços sociais e da política, a reflexão acerca da legitimidade dos representantes da sociedade civil na condução de suas decisões é muito importante para mensurar seu êxito enquanto espaço de participação.

Nesse sentido, cabe observar que, se de um lado a literatura que se dedica a estudar os espaços de democracia participativa, por vezes, enfatizam sua capacidade em promover a participação dos cidadãos na condução das políticas públicas, além de possibilitar maior controle social em relação ao governo e influenciar na educação política do povo, de outro lado, emergem estudos que enfatizam o fato de que no âmbito dos conselhos não há participação direta da população, mas sim de integrantes de organizações da sociedade civil que exercem representação.

É nessa linha de reflexão que PEREZ (2011), tece seus argumentos acerca do caráter representativo inerente à dinâmica dos conselhos gestores de política pública. De início já devemos apontar distinções desse tipo de representação para aquela vinculada ao parlamento, ou seja, não há o requisito da autorização e tampouco o monopólio para o exercício da soberania, comuns às instituições da democracia representativa. Então vejamos:

De forma geral, a representação é entendida como a atividade exercida nos cargos eletivos do legislativo e do executivo, *locus* da representação política parlamentar nos governos democráticos. Nessas instituições, os representantes eleitos são escolhidos pelos cidadãos a partir de uma circunscrição geográfica definida e sob o princípio de igualdade, em que cada cidadão tem direito a um voto. Embora não garanta o processo eleitoral é um importante mecanismo de estímulo à responsabilidade dos representantes, pois leva os eleitos a prestarem contas dos seus atos, sob pena de não serem reconduzidos ao cargo. (PEREZ, 2011, p. 201)

Assim, o exercício da representação da sociedade civil por organizações civis nas instituições de participação é moldado a partir de condições diferentes das instituições formais da política, que materializam a democracia representativa e, diante de suas peculiaridades, urge compreender como incide sobre os atores da sociedade civil incluídos nas instituições deliberativas as relações de *accountability*; como são tomadas as decisões dos conselheiros e como se alicerça a legitimação desses atores na condição de representantes.

De antemão, é preciso observar que as orientações normativo-legais que disciplinam a existência de conselhos, desde a carta magna de 1988 até as leis infraconstitucionais, que versam sobre a criação e detalham a composição dos mesmos nos âmbitos específicos de cada política pública, já preveem a participação da sociedade civil a partir de organizações representativas.

Desse modo, como PEREZ (2011) observa a participação direta da população não está prevista no desenho institucional, portanto, essas instituições não foram criadas para este fim. Não bastasse sua dinâmica de funcionamento, como por exemplo, a periodicidade das reuniões, por óbvio, também requer condições objetivas para a participação, como por exemplo, tempo e recursos para participar ativamente, algo que os cidadãos não inclusos em organizações da sociedade civil dificilmente gozariam, por outro lado, aqueles ativistas das organizações da sociedade civil já têm como *métier* atuarem em espaços de discussão.

Assim, de fato são os ativistas das organizações sociais que desfrutam dos espaços dos Conselhos para influenciarem os destinos das políticas públicas e exercerem controle sobre o governo, isso na condição de representantes da sociedade civil e com arcabouço jurídico que lhes conferem essa prerrogativa.

Tal característica da dinâmica dos conselhos gestores de política pública, entre outros espaços de participação, provoca certo ceticismo no que tange ao seu potencial democratizante. CORTÊS (2004) aponta o alicerce da literatura que se debruça em produzir reflexões sobre essa problemática. Então vejamos:

- 1- O desenho institucional por não prever a participação universal dos cidadãos, limita a inclusão a pessoas e/ou representantes de organizações da sociedade civil com maiores recursos econômicos e políticos, o que permitiria com que os processos políticos fossem dominados, tanto por gestores, quanto por grupos sociais com maiores recursos de poder;
- 2- A legitimidade dos representantes estaria em xeque por representarem grupos de interesses, obviamente aqueles grupos com a característica acima descrita, portanto, com reprodução da exclusão daqueles já excluídos das instâncias de representação formal, ou seja, parcelas da população continuariam à margem dos processos participativos;
- 3- As características do capital social, da vida cívica, pouco ativa em países em desenvolvimento, desnudariam as limitadas possibilidades de competição por participação, bem como, permitiria uma maior facilidade em prevalecer os posicionamentos de atores com maiores recursos de poder.

Nessa lógica, seria produtora questionar quais os interesses que são representados, o modo de escolha dos participantes e a natureza das relações entre os participantes e os grupos sociais supostamente representados (CORTÊS, 2004).

PEREZ (2011) levanta algumas questões relevantes para reflexões dessa natureza. Em sua pesquisa empírica a partir do estudo de conselhos de assistência social e saúde de duas cidades, a mesma, a partir de seus achados, trouxe à baila as seguintes contribuições:

- 1- O processo de restrição à inclusão nos fóruns participativos como os conselhos, inicia-se no momento da divulgação das eleições, posto que essa normalmente é feita a partir de publicação em diário oficial de prefeituras ou ainda, pelos próprios conselheiros junto a seus colegas de trabalho e em espaços de discussões entre seus pares;
- 2- A escolha dos integrantes dos conselhos, ou seja, o processo de “autorização” se dá, normalmente, ou pelo voto de trabalhadores e usuários de determinados serviços que escolhem militantes de alguma organização da sociedade civil, ou vota-se na própria organização candidata que, por sua vez, indica um de seus funcionários ou militantes para o exercício do cargo de conselheiro da sociedade civil. Portanto, trata-se de processo diferente das eleições para cargos do executivo e legislativo em que todos os cidadãos podem escolher diretamente seus representantes;
- 3- A prestação de contas daqueles que exercem a função de conselheiros é bastante limitada, posto que se dirige aos trabalhadores de suas organizações de sociedade civil e a militantes que frequentam os espaços de discussão;
- 4- O controle social sobre as ações do conselheiro também é limitado, ou pela dimensão da presença, visto que os regimentos normalmente preveem a necessidade de assiduidade dos mesmos, ou pela pressão dos ativistas e diretores das organizações em que trabalham os conselheiros e que desejam saber como é a postura deles nos fóruns participativos.

Não obstante aos fatores que nos levam a perceber certo distanciamento da composição dos fóruns participativos da universalidade da população, a pesquisa realizada pela autora traz informações contidas nos discursos dos entrevistados, que apontam para a sua disposição em produzir influências mais amplas, não vinculadas a interesses corporativistas ou pessoais. Entre elas está a disposição em militar pelos avanços e melhorias de serviços públicos, portanto, vislumbrando ações que atingiriam positivamente um número maior da população usuária dos serviços. Ainda é apontada a prévia existência de propostas que levantariam no âmbito dos conselhos.

Todavia, voltemos às problemáticas: ressalta-se que tais propostas não são necessariamente defendidas quando da representação nas instituições participativas, sendo sua

efetivação vinculada apenas ao plano ético, que mantêm (os representantes) com as organizações que representam. Nessa lógica, suas posições frente às discussões travadas seguem fundamentos pessoais de decisão, sem que, necessariamente submetam seus posicionamentos àqueles que representam.

Apesar das instituições participativas, suas formas de composição e de seleção terem nuances, certo é que a figura da representação é bastante marcante e determinante no êxito da atividade participativa.

AVRITZER (2007) argumenta que a representação pode vigorar alicerçada para além das formas de autorização comuns ao âmbito das instituições políticas tradicionais da democracia representativa, ou seja, diz ser possível a “representação por afinidade”. Daí cita exemplos de organizações internacionais como a Anistia Internacional, o Greenpeace e organizações de direito da mulher, que “advogam” em favor de uma causa que certamente atingirá a universalidade dos cidadãos, entretanto sem autorização de todos para representá-los. Assim, o que há é a representação de discursos acerca de direitos em geral e não a representação de pessoas, ou seja, nesse caso a identificação com a causa (discursos e ideais) mostra-se mais relevante que a autorização explícita; e seu protagonismo político se legitima pela finalidade de suas ações.

No que se refere à representação da sociedade civil, como por exemplo, as ocorridas nos fóruns participativos, o autor ressalta que se fundamenta na especialização temática e da experiência, ou seja, atores que lidam com as problemáticas inerentes às políticas públicas em discussão, tendem a assumir a função de representantes. Porém, observa-se que, não se descarta os procedimentos eleitorais, todavia, com restrição do poder de voto/escolha de representantes. Nesse sentido há uma representação por afinidade e por escolha entre os pares, ou seja, entre organizações da sociedade civil, portanto, há autorização dos atores, porém com experiência no tema que deverá ser tratado e a legitimidade de tais atores está, tanto no processo de escolha, quanto na finalidade de suas ações.

Estando nas mãos dos representantes das organizações da sociedade civil o poder de influenciar as políticas públicas, dado sua afinidade com os temas e as escolhas entre os pares, urge compreender como os atores das organizações civis compreendem os fatores que os legitimam como representantes dos segmentos sociais que representam.

Nessa lógica, em pesquisa realizada com organizações civis no município de São Paulo, LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO (2006) levantam seis argumentos tecidos na pesquisa empírica que, segundo os autores, balizam os entendimentos das organizações civis acerca de sua representatividade em relação a segmentos da sociedade. São eles:

Argumento eleitoral (formal-procedimental); Argumento de afiliação; Argumento da identidade; Argumento dos serviços; Argumento da proximidade; Argumento da intermediação.

O primeiro está alicerçado no fato de que são eleitos para exercerem representação no interior das organizações; o segundo assemelhando às relações sindicais acredita deter o poder de representação, por estarem seus representados filiados à organização civil em questão; o terceiro, de teor identitário reconhece sua representatividade por militar, em favor de interesses de segmentos sociais, normalmente vulneráveis, vinculados a raça, gênero, origem étnicas; o quarto se baseia no fato de que a organização civil é prestadora de serviços dos mais variados tipos: atendimento médico, distribuição de cestas básicas, entre outros; o quinto evoca sua capacidade de manter relações de horizontalidade com seus beneficiários, portanto, compromisso com a emancipação e protagonismo dos mesmos e o último enfatiza sua capacidade em mediar a relação dos cidadãos com o poder público, em busca de direitos.

Os três primeiros argumentos foram menos frequentes, os dois últimos prevaleceram nos discursos, ou seja, a proximidade e a intermediação.

A forte presença do discurso da proximidade, segundo os autores, tem relação com a influência da igreja católica na constituição simbólica e material das organizações civis, bem como da participação de militantes de esquerda nestes ambientes desde o regime militar, portanto, reúnem-se, de um lado, a empatia e compromisso despretensioso de trabalhar lado a lado com os oprimidos (igreja católica), e de outro, a identificação com interesses de camadas populares e a perspectiva de valorização da participação, portanto, da democracia direta (militantes de esquerda).

Já o argumento de intermediação elucida, segundo os autores, a noção de que existem desigualdades no que tange ao acesso para o Estado, portanto, necessário se faz abrir canais para reivindicações de direitos. Nesse sentido, pretende-se dar voz àqueles que de outra forma não teriam. Tal perspectiva, de certa forma, coincide com o conceito de *advocacy* comumente vinculada ao estudo de Organizações Não Governamentais, sendo, na ótica dos autores, produtora, isso na medida em que a representação política, nesse caso, permite o alcance daqueles que outrora seriam excluídos das estruturas das políticas públicas do Estado.

Os principais argumentos mantidos pelas organizações coincidem com princípios democratizantes, mas também ocorreram argumentos que se alinham a práticas antidemocráticas, com perpetuação de características negativas como o clientelismo (exemplo disso está no argumento da legitimação por serem líderes de entidades que concedem benesses àqueles que representam). Desse modo, organizações civis estariam tanto imbuídas

de intenções de representação, que coincidem com a perspectiva de alargamento da democracia, quanto reproduzindo características negativas da política antidemocrática.

Nessa lógica, urge nos perguntarmos: o capital cívico apresentado pelo associativismo²⁷ brasileiro é positivo à democracia participativa?

²⁷ AVRITZER (1997) descreve um crescente número de constituição de associações civis na América Latina no período de redemocratização dos países, afirma, portanto, que nossa tradição associativa tem se alterado em larga escala, bem como sugere existir novos padrões de ação coletiva, diferentes daqueles vinculados ao movimento operário, e ainda aponta uma diferença nessas associações em relação às que se antecederam, qual seja: a maioria não desejaria sua incorporação ao Estado.

CAPÍTULO 4

DA EXPERIMENTAÇÃO NO CENÁRIO LOCAL: OS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA – UNIDADES DE ANÁLISE.

4.1 Características contextuais de Diamantina/MG.

Com a pretensão de estudar o êxito ou não de Instituições Participativas inscritas em um dado cenário, qual seja: a cidade de Diamantina/MG, torna-se importante ao trabalho em tela oferecer ao leitor a possibilidade de se situar no espaço. Ocorre que, em algum grau, as características contextuais da localidade, em que se implantam as Instituições Participativas influenciam seus resultados e, inclusive, ajudam a descortinar os diferentes níveis de práticas participativas existentes entre as cidades brasileiras.

Nesta perspectiva, ainda que de maneira sucinta, é preciso jogar luzes às principais características da cidade em questão. Segundo a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Estado de Minas Gerais, Diamantina localiza-se no extremo norte da região central do Estado. Ocorre que, a divisão territorial adotada pelo governo do Estado para fins de planejamento, subdivide-se em 10 regiões, sendo a região central a que integra o maior número de cidades, no total 158. Como observa VARAJÃO & VALADÃO (2014):

Por estar na extremidade da sua região de planejamento, o município de Diamantina ainda faz fronteira com as partes setentrionais de outras duas Regiões de Planejamento. A noroeste do seu limite municipal existe o contato com a Região de Planejamento do Norte de Minas e, a nordeste, há o encontro com a fronteira da Região de Planejamento do Jequitinhonha e Mucuri.(VARAJÃO & VALADÃO, 2014, p 2)

Ao tomarmos como referência a delimitação do território mineiro²⁸ proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, como observam VARAJÃO & VALADÃO (2014), Diamantina está localizada ao sul da mesorregião do Jequitinhonha, que, por sua vez, é composta por cinco microrregiões, ao qual Diamantina apresenta-se como sede de uma delas.

Como se percebe, a cidade guarda características que possibilitam, para cada metodologia utilizada, agrupá-la como parte integrante da região central do Estado, como aponta a metodologia da SEPLAG e como parte integrante da região do Jequitinhonha, como apresenta o IBGE.

²⁸ Segundo VARAJÃO & VALADÃO (2014), a divisão territorial proposta pelo IBGE leva em consideração diferentes dimensões para suas definições, tais quais: “o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante, e a rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial” (VARAJÃO & VALADÃO, 2014, p 2).

Destarte, presume-se sua condição de entremeio entre duas realidades distintas de desenvolvimento: a região central que, segundo SCAVAZZA (2003), é a região mais importante do Estado, do ponto de vista econômico, sendo responsável por quase metade do Produto Interno Bruto – PIB gerado pelo Estado no ano de 1999 e a região Jequitinhonha/Mucuri com pouca expressão na economia estadual, além de baixa densidade demográfica e menores graus de urbanização.

Apesar de não haver uma necessária sintonia entre o poderio econômico e o Desenvolvimento Humano, algo demonstrado pelos estudos de SCAVAZZA (2003), visto que seus dados revelam as discrepâncias entre os dados positivos da economia da região central e os números que aferem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M de parte das cidades que a compõem, fato é que, também neste quesito há entre a região central e a região do Jequitinhonha/Mucuri uma diferença substancial, tendo em vista que essa última região possui os piores índices de desenvolvimento humano do Estado.

Segundo SCAVAZZA (2003), o mencionado índice se constrói a partir de três dimensões: educação, longevidade e renda. No caso do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, a fim de avaliar as condições locais, na dimensão educação leva-se em consideração a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola, este primeiro com peso 2 e o último com peso 1; na dimensão longevidade leva-se em consideração a esperança de vida ao nascer, mensurando condições de saúde e salubridade da cidade; por fim, a renda é aferida a partir da renda municipal *per capita*, cujas respostas ao questionário do Censo servem de fonte de informação.

Com fulcro nessas variáveis, se pegarmos como parâmetro de comparação as cidades mais ao norte do Estado mineiro, Diamantina ganha destaque entre seus pares, estando entre as poucas a atingirem IDHM acima de 0,71, mais precisamente, atingindo o patamar de IDHM 0,716, ou seja, índice “médio alto”²⁹, enquanto, avizinha-se de outras com IDHM “médio baixo” como as cidades citadas por VARAJÃO & VALADÃO (2014), quais sejam: Itamarandiba, Minas Novas e Almenara, com respectivamente índices de 0,646; 0,633 e 0,642.

²⁹ Como observa SCAVAZZA (2003), o índice varia de 0 a 1, sendo considerado baixo desenvolvimento humano aqueles que atingem o patamar de no máximo 0,499; médio, aqueles que se concentram entre 0,500 a 0,799 e alto, aqueles que são maiores que 0,800, entretanto, optamos por seguir os parâmetros adotados pela mencionada autora que desmembrou a faixa referente ao médio desenvolvimento humano, ficando da seguinte forma: entre 0,500 a 0,649 considerou-se desenvolvimento “médio baixo” e entre 0,650 a 0,799 considerou-se “médio alto”. Essa medida, segundo a autora, ajuda a melhor qualificar a faixa em que se encontra a maioria dos municípios mineiros, algo que também acreditamos ser verdade.

Apesar de seu IDH-M se assemelhar mais com a maioria das cidades localizadas na região central do Estado, do que com a maioria das cidades da região Jequitinhonha/Mucuri, duas características hegemonicamente comuns às cidades dessa última região também estão presentes na cidade de Diamantina, quais sejam: a grande extensão territorial e baixa concentração humana.

Com uma população de 45.884 pessoas, sendo que destes, 87,31 % encontram-se em região urbana e 12,69% em perímetro rural (IBGE, 2010), segundo VARAJÃO & VALADÃO (2014), a cidade possui apenas 11,79 habitantes por quilômetro quadrado.

Ao longo da história a cidade ocupou posições diferentes no que tange à sua relevância econômica e social. Como salientam VARAJÃO & VALADÃO (2014),

Fortemente embasada na economia mineradora, Diamantina foi uma das maiores centralidades urbanas de Minas Gerais nos séculos XVIII e XIX. No entanto, não obteve o mesmo ritmo de crescimento que outros centros urbanos apresentaram nos períodos posteriores, de maneira que observou uma perda da sua importância relativa nos séculos XIX e, principalmente, XX. (VARAJÃO & VALADÃO, 2014, p.21)

Essa constatação é corroborada pelos dados contemporâneos de sua demografia, bem como, pelos dados econômicos, visto que, sua fase de destaque neste âmbito estava ligada a atividade mineradora que declinou.

Nessas condições a cidade diminuiu sua capacidade de exercer influência para outros centros urbanos, porém continua sendo referência para seu território mais próximo, sobretudo, para as cidades do alto e médio Jequitinhonha.

No atual contexto a sua capacidade em ofertar serviços que lhe garante a condição de referência, daí merece destaque os setores de turismo, educação e saúde, além de serviços públicos regionalizados e sediados na cidade.

O turismo se apresentou como alternativa econômica, dado sua característica de cidade secular que reflete a história do país. Tendo em vista a preservação de seu conjunto arquitetônico e natural, Diamantina foi tombada como monumento histórico pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional –SPHAN, no ano de 1938. Já em 1999 a cidade foi reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, algo que possibilita maior visibilidade internacional à cidade.

Desse modo, o centro histórico, seu artesanato, musicalidade, seus espaços naturais, além de suas duas principais personalidades históricas: a lendária escrava Chica da Silva e o

ex-presidente Juscelino Kubitschek, se materializaram como chamariz para o mercado turístico.

Com importância também marcante à estrutura contemporânea da cidade, a emergência da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM³⁰, cujo status de universidade fora adquirida no ano de 2005, colaborou sobremaneira para que Diamantina passasse a ser reconhecida como cidade universitária.

A cidade ainda conta com a presença de outras instituições públicas de ensino técnico e superior, sendo elas: um campus do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – IFNMG e um campus da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG.

Tais instituições oferecem fôlego para a economia local e atraem estudantes e profissionais qualificados, que provocam alterações significativas na dinâmica da cidade, inclusive na oferta dos demais serviços, colaborando para o protagonismo do município no que tange ao cenário regional.

No plano da política de saúde merece destaque a centralidade da cidade na oferta de serviços para toda região, exemplos disso estão na condição de sede do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Jequitinhonha – CISAJE, com 21 municípios conveniados, bem como do Centro Especializado em Reabilitação – CER IV, que se constitui como importante aparelho vinculado ao Sistema Único de Saúde – SUS, voltado a ofertar serviços de reabilitação física, auditiva, intelectual e visual, dirigidos a cidadãos de mais de 50 municípios mineiros³¹.

Com grau de relevância regional também bastante acentuada estão os dois hospitais localizados em Diamantina/MG. Sendo eles: O Hospital Nossa Senhora da Saúde e a Santa casa de Caridade, este primeiro, com 116 anos de fundação, tal qual o CER IV, é entidade filantrópica mantida pela Irmandade de Nossa Senhora da Saúde, que fora fundada em Diamantina, em 09 de abril de 1901, trata-se de hospital especializado em Ortopedia e traumatologia, ginecologia e obstetrícia, bem como em pediatria, inclusive contando com Unidade de Terapia Intensiva - UTI neonatal³²; já o segundo, ou seja, a Santa Casa de Caridade de Diamantina é referência regional em atendimentos de média e alta complexidade,

³⁰ A UFVJM tem como origem a Faculdade de Odontologia de Diamantina, cuja inauguração se deu em 1953, já em 1960 a mesma transformou-se em Faculdade Federal de Odontologia (FAFEOD), em 2002 foi elevada à condição de Faculdades Federais Integradas de Diamantina (FAFEID), acrescendo-se da oferta dos cursos de Enfermagem, Farmácia, Nutrição, Fisioterapia, agronomia, engenharia florestal e zootecnia, culminando em 2005 em sua elevação à condição de Universidade e consequente expansão dos cursos universitários.

³¹ Segundo informações contidas no site da instituição: <http://cerdiamantina.com.br/> visitado em 03/03/2018.

³² Segundo informações contidas no site da instituição: <http://www.hnss.org.br> visitado em 03/03/2018.

atendendo a cidade sede e mais 30 municípios do Vale do Jequitinhonha³³, a instituição também tem caráter filantrópico e sua fundação se deu em maio de 1790.

Como se percebe, a cidade acaba por abrigar importantes instituições de atendimento às demandas da região, algo que persiste contemporaneamente e tem lastro histórico, como se percebe pelos hospitais seculares sediados em Diamantina/MG. Nesse sentido é relevante observarmos que, deste traço histórico, notadamente, identifica-se o protagonismo de associações de cunho religioso na condução dos aparatos institucionais, voltados a responder as necessidades da população, por exemplo, por assistência médica.

Situação semelhante se verifica no que tange à política de Assistência Social. Para exemplificar podemos citar as duas instituições de longa permanência para idosos: Casa Frederico Ozanan e Associação do Pão de Santo Antônio. Na mesma perspectiva, a política de Assistência Social ainda conta com outras expressões de obras sociais da igreja, que se dirigem ao atendimento de crianças e adolescentes sob vulnerabilidade social. A arquidiocese de Diamantina relaciona suas obras sociais às principais instituições de atendimento assistencial à crianças e adolescentes sediadas na cidade, são elas: Escola Profissional Irmã Luiza (EPIL); Vila Educacional de Meninas (VEM); Amparo à Juventude Para Inserção Rápida (AJIR); Meninas Educadas pelo LAR (casa MEL) e Associação Amigos da Casa Lar em Diamantina³⁴.

Todos estes projetos sociais são expressões de Organização Não Governamentais da cidade e, a depender dos arranjos da política de Assistência Social gozam do status de equipamento integrante da Proteção Social Básica ou Proteção Social Especial de Média ou Alta complexidade³⁵, o que acarreta dizer que, ora se voltam à prevenção de situações de risco, buscando desenvolver as potencialidades dos cidadãos e fortalecer os vínculos familiares e comunitários, ora se dirigem a atender pessoas com vínculos familiares rompidos ou fragilizados com vistas a garantir proteção integral. É nessa última dimensão do atendimento assistencial que estas instituições se mostram mais relevantes, posto que, quase completamente são oferecidos pelas Organizações Não Governamentais, ou seja, o acolhimento institucional (abrigos, ambientes asilares, etc), em Diamantina/MG são geridos por instituições filantrópicas e com lastro histórico cristão católico.

³³ Segundo informações contidas no site da instituição:

<http://www.santacasadediamantina.com.br/index.php/quem-somos/74-santa-casa-de-caridade-de-diamantina> visitado em 03/03/2018.

³⁴ Segundo informações contidas no site:

http://www.arquidiamantina.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=200&Itemid=42.

³⁵ Qualificações dadas de acordo com as previsões de serviços socioassistenciais pelo SUAS.

Desse modo, como se percebe pelos dados dos serviços acima elencados, mesmo a cidade sendo pouco populosa, acabou acumulando um número substancial de instituições que prestam serviços regionalizados. Também é notória a importância das ações da Sociedade Civil neste rol de serviços, tendo em vista a natureza filantrópica dos principais equipamentos, por exemplo, de saúde e assistência social citados no texto.

Trata-se, portanto, de uma Sociedade Civil organizada com grande propensão à prática executora de políticas e com uma clara influência da igreja católica. Todavia, em consonância com as roupagens dos movimentos sociais que ganharam força a partir da década de 1970, Diamantina também viu crescer o número de associações comunitárias e de bairro na cidade, sobretudo nos bairros periféricos e nos distritos da cidade³⁶, sendo que, também estes espaços associativos se transformaram em novas arenas de aglutinação dos coletivos em torno de seus interesses comuns, produzindo canais de reivindicações com o poder público, quanto se constituindo com espaço de fortalecimento dos laços comunitários.

São exemplos dessa importante forma de organização social no perímetro urbano da cidade o Movimento de Criatividade Comunitária do Bairro Rio Grande (MOCRICO), fundada na década de 1970; a Associação Comunitária do Bairro Bela Vista, o Centro Comunitário Cazuza, a Associação Comunitária do Bairro Vila Operária, todas fundadas na década de 1980; a Associação Comunitária Vila Arraiolo e a Associação Comunitária do Bairro Cidade Nova, ambas criadas na década de 1990.

As organizações comunitárias citadas acompanharam a expansão desordenada da cidade e constituíram-se como mecanismo de fortalecimento de coletivos formados à margem da cidade histórica tombada. Alguns destes bairros se formaram a partir de ocupações irregulares e vivenciam até os dias de hoje problemas de infraestrutura e de acesso a equipamentos públicos, que os diferenciam da região central da cidade.

Dado as características históricas de ocupação da cidade, nela também se constituíram comunidades tradicionais, que contemporaneamente se articulam por seus direitos, sobretudo vinculadas à territorialidade e identidade. Exemplos disso são as comunidades quilombolas de Mata dos Crioulos, Vargem do Inhaí e Quartel do Indaiá, além da categoria “apanhadoras de flores sempre-vivas” que buscam se inserir no circuito dos movimentos sociais, com vistas a produzir intercâmbio de experiências que possam fortalecer suas resistências frente aos conflitos ambientais, que colocam em xeque seus modos de vida no interior do Parque Nacional das Sempre-Vivas.

³⁶ A cidade possui os seguintes distritos, além da sede: Conselheiro Matta; Desembargador Otoni; Extração; Guinda; Inhaí; Mendanha; Planalto de Minas; São João da Chapada; Senador Mourão e Sopa.

Estão colocadas algumas características das organizações sociais presentes no cenário de Diamantina/MG, bem como o seu perfil agregador de serviços públicos e privados, que buscam responder demandas regionais, portanto, forças sociais que se interagem no bojo dessa cidade que se constitui como referência para a sua vizinhança.

Na relação entre Estado e Sociedade, Diamantina, no âmbito da administração municipal, respondeu em curto espaço de tempo as condicionalidades legais para a descentralização de políticas públicas, no que tange à criação de Conselhos Gestores, exemplo disso foram as inaugurações do Conselho Municipal de Saúde - COMSAD e o Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS, ambos vigorando pouco tempo depois da vigência, respectivamente, da lei 8.080/90 e da Lei 8.742/93³⁷ que regulamentam o Sistema Único de Saúde, no primeiro caso, e a Política de Assistência Social, no segundo caso.

Desse modo, ainda que por força de adequações às orientações nacionais e sob pena de que se não o fizesse, enfrentaria dificuldades no repasse de recursos financeiros da União e do Estado para a esfera municipal, o fato é que a cidade promoveu arranjos institucionais no interior de sua administração, possibilitando espaços de deliberação e proposição da sociedade junto a administração pública há bastante tempo.

Não obstante a este fato, cabe ressaltar que, outros espaços conselhistas disseminados entre as cidades brasileiras ainda não encontram solidez em Diamantina, este é o caso do Conselho Municipal do Idoso, cujo efetivo funcionamento ainda não ocorre.³⁸

O exemplo acima exposto oferece indícios de dificuldades de consolidação de espaços de democracia participativa no âmbito municipal. Por outro lado, a existência do COMSAD e CMAS data de longos anos.

Diante do exposto, resta-nos fazer uma reflexão sobre o funcionamento dos mencionados conselhos, buscando identificar em sua dinâmica, como se constitui a participação popular em seus âmbitos, a fim de elucidarmos os seus potenciais e limites, enquanto expressão da democracia participativa.

³⁷ Essa questão será melhor abordada no capítulo 4.3 deste trabalho.

³⁸ Há tentativas de adequações regimentais e de composição do conselho ora em comento, todavia, até essa data não existem registros de reuniões, que revelem o seu funcionamento junto à Secretaria de Desenvolvimento Social do Município.

4.2 Metodologia.

A pesquisa empírica que propomos, materializa-se em um estudo de caso, com abordagem quanti-qualitativa, com a seguinte delimitação de unidades-caso: os Conselhos de Política Pública Municipais de Saúde e Assistência Social de Diamantina/MG, mandato 2017-2018.

Lançamos mão de fontes diversificadas de dados, algo que possibilita identificarmos com maior propriedade quais são as variáveis que permitem conhecer o funcionamento das Instituições Participativas em estudo, inclusive no que concerne a suas características comuns e diferenças.

Nosso trabalho de campo (coletas de dados) se deu a partir do uso dos seguintes instrumentos:

1-Análise de documentos:

Partindo do pressuposto que os “desenhos institucionais” se constituem como fatores impactantes no desempenho das Instituições Participativas, enquanto espaços de alargamento da democracia participativa, fizemos uso de fontes documentais que revelariam para nossa pesquisa o potencial democratizante dos Conselhos em estudo.

As fontes de base documental utilizadas neste primeiro momento foram na ordem: Regimentos Internos e Leis de criação e suas alterações, em seguida, Editais de eleições e Lista de Presença das reuniões.

Com base na literatura especializada levantamos como variáveis:

- 1) Nível de Institucionalização: medidas por características da estrutura organizacional, frequência de reuniões e tempo de existência dos conselhos;
- 2) Potencial inclusivo: medidas pela composição, distribuição de poderes e capacitação discursiva;
- 3) Representação: medidas pela definição de entidades que têm assento (pluralidade) e formas de eleição.

Dado os passos iniciais para verificar como se desenha os palcos deliberativos em foco, a partir das fontes documentais supramencionadas, passamos a fazer uso de outra fonte documental, qual seja: as Atas de reuniões dos Conselhos. Neste caso, fizemos um recorte temporal estudando os doze primeiros meses de funcionamento da composição contemporânea dos conselhos, o que equivaliu a dezessete Atas do CMAS e trezes Atas do COMSAD, entre reuniões ordinárias e extraordinárias.

A intenção foi mensurarmos a relação dialógica entre os atores envolvidos nestas Instituições, visto que a interação é condição *sine qua non* para “Efetividade Deliberativa”. Nessa perspectiva, nos interessou identificarmos o teor das discussões e quais personagens se manifestam.

Como recurso metodológico, categorizamos os temas com base/referência em estudos desenvolvidos sob a coordenação de AVRITZER (2009). São eles: Organização interna dos Conselhos; Controle da política nas dimensões de Normatização e Planejamento, Fiscalização e Fundo e Financiamento; e ainda Gestão de Atendimentos, isso para ambos os conselhos, além de acrescentarmos o tema: Registro de instituições de Assistência Social, no caso do CMAS, dado a relevância dessa discussão para a dinâmica deste conselho.

Com essa estratificação temática foram identificados os atores que se manifestaram e os diálogos travados, isso a partir da leitura de cada Ata. Como critério para quantificá-los, apenas foram grifados como diálogo os momentos em que algum ator se manifestava e era seguido por posicionamentos de outro, sendo relacionado o nome do personagem ao segmento a que representa, assim, possibilitando saber quem fala (segmento da sociedade) e do que se fala no cotidiano das reuniões.

O recurso metodológico acima exposto possibilitou verificar o grau de envolvimento dos atores na relação dialógica, quanto identificar em quais temáticas mais se envolvem, portanto, apontar características do controle social desenvolvido naqueles espaços.

2- Entrevista estruturada.

A partir de um levantamento do tipo survey, foi aplicado um questionário à população pesquisada, qual seja: 52³⁹ conselheiros que conjuntamente integram o CMAS e o COMSAD, portanto, a totalidade do público integrante do universo de pesquisa (não há amostra).

O instrumento de coleta de dados materializou-se em um questionário composto por vinte e duas questões, estando presente predominantemente questões fechadas, porém, com formato misto com pergunta aberta.

As perguntas formuladas buscaram mensurar opiniões, características, atitudes, crenças e experiências vinculadas à participação nos espaços conselhistas. Nessa direção, o instrumento teve por finalidade descrever características dos participantes e de sua

³⁹ Apesar da previsão regimental dos conselhos somarem um total de 56 integrantes, as composições atuais de ambos perfazem um total de 52. Ocorre que, no caso do CMAS os representantes da Secretaria de Educação não computam frequência e não foram substituídos, o mesmo ocorre com um representante do segmento usuários dos benefícios de transferência de renda. Já no caso do COMSAD um dos representantes do segmento Trabalhador/profissional do SUS encontra-se licenciado da função.

participação nos espaços conselhistas, bem como explicar e identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência da participação.

Para cumprir a finalidade supramencionada o instrumento desmembrou-se em quatro direcionamentos:

- 1-qualificação/identificação de características pessoais dos conselheiros (idade, sexo, escolaridade, faixa salarial), cujo objetivo foi desnudar o perfil da população que se envolve nos espaços de deliberação;
- 2- Engajamento político/cívico dos conselheiros, com o objetivo de identificar o perfil associativo e as predisposições ao envolvimento em práticas políticas;
- 3- Fatores que motivam sua participação e a relação de representação exercida junto ao segmento ao qual se inclui, onde se puderam identificar os interesses que levam a participação por parte dos conselheiros, bem como, se há alguma prática que se volte a garantir publicidade e convergência de sua participação a interesses e/ou posicionamentos dos segmentos sociais que representa;
- 4- Impressões acerca do funcionamento do conselho, em que se identifica quais são, na ótica dos conselheiros representantes da sociedade civil e do governo, seu poder de influenciar, controlar e decidir sobre questões concernentes a política pública pela qual funciona como conselheiro.

Tratou-se de um questionário auto-aplicável, ora entregue aos participantes individualmente, seja pela internet ou pessoalmente, ora respondidos face a face. Sua aplicação foi precedida de apresentação do projeto e manifestação positiva em participar da pesquisa por parte dos colegiados, portanto, houve a apreciação da proposta de estudo em reuniões dos Conselhos.

Não obtivemos retorno de todos os questionários aplicados ao universo pesquisado em tempo hábil, entretanto, alcançamos o contingente de 37 respondentes dos 52 possíveis, atingindo mais de 71% da população⁴⁰.

A pesquisa foi realizada sob todos os parâmetros éticos previstos pelo comitê de ética da UFVJM e foi cadastrada no portal “Plataforma Brasil”.

É de se observar que os recursos metodológicos utilizados se complementaram numa lógica que busca esclarecer os dois determinantes, que acreditamos influenciar na efetividade

⁴⁰ Devemos ressaltar que, se considerarmos o contingente do público alvo que ocupa a função de conselheiro na condição de titular do assento, a pesquisa obteve retorno de 81,8% dos possíveis respondentes no caso do CMAS e 75% no caso do COMSAD. Estes dados são relevantes pelo fato de que são estes agentes os mais participantes das reuniões, dado a condição de titulares, portanto, suas respostas mais reveladoras da dinâmica de funcionamento daqueles espaços.

deliberativa, quais sejam: os desenhos institucionais e os elementos sociais que os influenciam – relações de poder e interesses. Neste sentido, as apresentações dos dados obtidos, mediante o uso das diversas fontes de pesquisa são expostas numa construção textual, que busca garantir o diálogo entre os “achados”.

4.3 O arcabouço institucional dos conselhos de política pública de Assistência Social e Saúde de Diamantina (Desenhos institucionais).

A partir da análise documental das Leis e dos Regimentos Internos do Conselho, dar-se-ia os primeiros passos para compreender os desenhos institucionais dos conselhos em estudo, ou seja, com foco nas regras e normas existentes no interior dessas instituições, pretendemos revelar suas estruturas e dinâmica de funcionamento, neste primeiro momento, pela ótica regimental.

Nessa perspectiva, com base em FARIA; RIBEIRO (2011), partiremos do pressuposto de que o potencial democratizante das instituições, de antemão, pode ser impactada pelos Níveis de institucionalização; pela capacidade inclusiva e pelos critérios de Representação no interior dos Conselhos, três temáticas cujas informações documentais podem trazer reflexões, então vejamos:

Como revelam os documentos que regulamentam os Conselhos Municipais de Assistência Social e Saúde de Diamantina, suas inaugurações se deram no decorrer da década de 90 e ocorreram alterações ao longo dos anos.

Quadro 1: Anos de Criação e Legislações do COMSAD E CMAS

COMSAD		CMAS	
Ano de Criação/ Leis	Regimento Interno em vigor.	Anos de Criação/Leis	Regimento Interno em vigor.
Lei n ° 1797 de 13 de dezembro de 1990; Alterada pela: Lei n ° 1824 de 10 de maio de 1991; Alterada pela: Lei n ° 2224 de 23 de novembro de 1994; Alterada pela: Lei n ° 3172, de 29 de novembro de 2006; Alterada pela: Lei n ° 3882, de 29 de junho de 2015.	Publicado em 27 de novembro de 2007. Homologado pelo decreto n ° 361-A de 27 de novembro de 2007.	Lei n ° 2308 de 11 de dezembro de 1995⁴¹; Alterada pela: Lei n ° 3016 de 24 de agosto de 2005;	Vigorando a partir de 16 de novembro de 2011.

Fonte: Dados coletados dos documentos encaminhados pelos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social de Diamantina/MG.

Do processo histórico de mudanças legais concernentes à regulamentação dos conselhos, cabem algumas observações que seguem abaixo.

O Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, de sua inauguração em 1990 até o ano de 2006 previa legalmente que o secretário municipal de saúde exerceria a condição de presidente no órgão colegiado. Apesar de algumas alterações no que tange à composição do Conselho Municipal de Saúde, (previstas nas leis que alteraram o funcionamento do COMSAD), persistiu até o ano de 2006 uma dinâmica de inclusão de conselheiros mediante indicação de entidades previamente definidas em Lei. A paridade das representações, apesar de prevista no art. 1 ° da Lei desde sua gênese, na verdade não figurava como real, inclusive

⁴¹ Concomitantemente foi criada a Lei n 2309 de 11 de dezembro de 1995, que cria o fundo municipal de Assistência Social e dá outras providências, essa, por sua vez, é acrescida pela Lei 3734 de 30 de maio de 2012. Em seus textos, as mencionadas leis, entre outras coisas, versam sobre a participação do CMAS na gestão do Fundo Municipal de Assistência Social.

pelo próprio número de integrantes que na época se materializaria em 15 conselheiros, algo que fora alterado a partir da Lei n.º 2224 de 23 de novembro de 1994, que passou a prever um número de vinte integrantes. Não obstante, persistiu o § 3.º do art. 4.º da Lei, que previa o direito do presidente do COMSAD, no caso, o secretário municipal de saúde, o gozo de seu voto, acrescido daquilo que denominavam de voto de “qualidade”, conferindo ao executivo maior poder de decisão. É de se observar ainda que, quando de sua lei de criação em 1990, o COMSAD deveria funcionar com reuniões ordinárias ao menos uma vez por mês (art. 4.º), todavia em 1994, houve alteração dessa regra, passando a ficarem as reuniões ordinárias sujeitas à convocação do presidente ou por meio de requerimento da maioria de seus membros, sem qualquer predefinição de periodicidade. Ainda cabe destacar que, os mandatos dos conselheiros estavam atrelados ao mandato do prefeito, estando todos dispensados da função quando da troca de prefeito, podendo haver ou não recondução para um novo mandato.

Apenas em 2006, sob influência da Resolução n.º 333/03, de 04 de novembro de 2003, do Conselho Nacional de Saúde –CNS ocorreram alterações substanciais na previsão de funcionamento do COMSAD, o aproximado dos arranjos institucionais mais participativos e integrativos que se queria dessas Instituições Participativas, então vejamos:

- 1- Passa-se a vigorar a distribuição de assentos no Conselho com a proporcionalidade de 25% de entidades de Trabalhadores de Saúde, 25% de representação de governo e prestadores de serviços conveniados, ou sem fins lucrativos; e 50% de entidades de usuários.
- 2- O processo de eleição de representantes dos segmentos da sociedade, integrantes do Conselho, passa a ser prevista mediante indicação por escrito pelos seus respectivos segmentos, entidades, de acordo com sua organização ou de seus fóruns próprios e independentes, portanto, escolhidos em assembleias convocadas para este fim, o mesmo ocorre com a representação de usuários. Não havendo predefinição no plano legal, de quais instituições teriam a prerrogativa de ocupar assento no conselho, assim, ampliando a possibilidade de representação.
- 3- Passa-se a prever processo de eleição interna do conselho para a escolha de sua presidência, não sendo mais uma prerrogativa do secretário municipal.
- 4- Registra-se que o mandato do conselheiro não deve coincidir com o mandato do Governo municipal, prevendo, portanto, continuidade de representação da sociedade civil e melhores condições de independência em relação ao poder executivo.

- 5- O voto de “qualidade” utilizado em casos de empate, persiste como possibilidade de uso do presidente, porém, como este não necessariamente é o secretário municipal de saúde, abre-se precedente para disputa democrática pelo gozo deste privilégio regimental.
- 6- A organização interna do COMSAD começa a prever a existência de Plenário, Secretaria-Executiva e Comissões Permanentes.

Na lei subsequente, em vigor desde 2015, seguem os procedimentos de alterações conceituais, inclusive no que tange as competências do conselho, mas sem mudanças significativas nos textos. Todavia, cabe destacar que, fora incluso em seu art. 6º, o § 2º que versa sobre a “posse” do mandato que, segundo este parágrafo, pertence a entidade escolhida em processo eleitoral, portanto, sendo possível que a entidade promova mudanças em sua representação, desde que justificado ao plenário do conselho, algo que desnuda a característica representativa do conselheiro. Essa lei também aprimora a estrutura do Conselho, passando a prever a existência de Mesa Diretora, além dos já presentes, Plenário, Secretaria-Executiva e Comissões Permanentes. Com a criação da Mesa Diretora, essa passa a ter a prerrogativa de tomada de decisões “*ad referendum*” em caso de urgências e emergências, algo que era atribuído apenas ao presidente do conselho na lei de 2006. Essas decisões também devem, obrigatoriamente, serem levadas ao conhecimento do Plenário em reunião ordinária subsequente, para apreciação e manutenção ou não da decisão, algo que não estava descrito na lei anterior, possibilitando tomadas de decisão sem subjugá-las ao crivo do Plenário em tempo predefinido, ou seja, na reunião ordinária subsequente. Essas mudanças também colaboraram na desconcentração de poder decisório, que outrora vigorava nas mãos do presidente.

É de se observar que, como se registra no quadro 1, acima apresentado, o último Regimento Interno produzido data de 27 de novembro de 2007, todavia, como reza o art. 12 da lei nº 3882, de 29 de junho de 2015, deveria ter sido elaborado novo Regimento Interno no prazo de noventa dias após a sanção da mesma, ou seja, até o momento não ocorreram adequações do Regimento ao texto da Lei, que procedeu às últimas alterações na estrutura do COMSAD.

Apesar da proximidade dos textos das duas últimas leis, constituídas em 2006 e 2015, é impossível desconsiderar suas mudanças. A não adequação das alterações existentes nos

textos, mediante elaboração de novo Regimento Interno possibilita interpretações distintas de condução desse órgão colegiado⁴².

A problemática acima pode ser exemplificada na divergência que se segue: No Capítulo V, que versa sobre o funcionamento do COMSAD, constante do Regimento Interno em comento, está previsto em parágrafo único: “O Presidente do COMSAD terá além do voto comum, o de qualidade, quando ocorrer empate na votação, podendo, ainda, decidir “ad referendum” do plenário, em casos de urgência”. (grifos meus). Por outro lado, a Lei de 2015 prevê também em parágrafo único: “A Mesa Diretora do COMSAD terá o poder de decidir ad referendum do plenário, em casos de urgência e emergências, devendo levar obrigatoriamente a conhecimento do Plenário, na reunião ordinária subsequente, para apreciação e manutenção ou não da decisão emanada da Mesa Diretora”. (grifos meus).

Como se vê, os textos atribuem a possibilidade da decisão *ad referendum* a personagens diferentes. Portanto, a figura da decisão *ad referendum* pode ser evocada, ora interpretada como possibilidade de uso do presidente sozinho, ora pode ser interpretada como necessariamente utilizada pela Mesa Diretora, ou seja, uma decisão de um fragmento maior do coletivo.

No que se refere ao Conselho Municipal de Assistência Social, a Lei que o regulamentou em sua inauguração em 1995, previa que o espaço seria constituído de 12 membros e seus suplentes, sendo seis do governo e seis da sociedade civil. Este último segmento era subdividido entre: Representantes dos prestadores de serviços da área; Representantes dos profissionais da área; e finalmente, dos usuários. Nessa subdivisão alguns assentos eram predefinidos, este é o caso da Escola Profissional Irmã Luiza – EPIL, para o segmento usuário; também é o caso da imposição de representantes dos Assistentes Sociais, restringindo a uma categoria profissional a função de representar o segmento: “Profissionais da Área”; na mesma direção, havia a definição de um assento para o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, representando os “Prestadores de Serviços da área”.

Pelo exposto acima, a capacidade de inclusão de atores era limitada pela definição prévia de algumas vagas para instituições cuja própria Lei os colocava como detentores do papel representativo.

A problemática em questão é resolvida na Lei publicada em 2005, que promove alterações na constituição do CMAS, nela a representação da sociedade civil passa a ser

⁴² Consta no Regimento Interno homologado pelo decreto n 361-A de 27 de novembro de 2007, o art. 35 que informa: Este Conselho se regerá pela lei que o criou, pelas Leis que o modificaram, por este Regimento Interno e pela legislação pertinente.

constituída de 4 representantes de entidades prestadoras de serviços da área da assistência social e 2 representantes de entidades de usuários ou de defesa de direitos de usuários da área de Assistência Social, portanto, sendo mais ampla a possibilidade de ingresso no Conselho.

É de se ressaltar que, também foi incluso o inciso VI ao art 5º que versa sobre as atividades dos membros CMAS, passando a explicitar que o presidente do CMAS será escolhido por eleição realizada entre seus membros titulares, desse modo, abrindo precedente para disputa pelo cargo entre todos os atores titulares.

Salienta-se ainda que, o CMAS conta com um Regimento Interno publicado no ano de 2011, portanto, mais de seis anos depois da última alteração em sua Lei de criação⁴³. Neste documento surgem questões relacionadas a estrutura organizacional e funcionamento do CMAS não previstas explicitamente na Lei de 2005 e tampouco na Lei de 1995. Então vejamos:

Consta a existência de Plenário, Diretoria e Comissões. A diretoria seria composta por três membros, sendo eles, o presidente, o vice-presidente e o secretário executivo. Os dois primeiros cargos ocupados por eleição entre os membros do conselho e o terceiro devendo ser necessariamente um técnico em Serviço Social indicado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, porém, também sendo submetida sua indicação à aprovação dos Conselheiros. As comissões, por sua vez, podem ser instituídas a partir da aprovação do plenário e suas composições podem agregar tanto conselheiros suplentes quanto titulares, havendo ainda a possibilidade de a comissão recorrer ao que o Regimento Interno em comento descreve como: “pessoas de reconhecida competência e idoneidade para cumprirem suas tarefas”. Entre os objetivos dessas comissões está a função de funcionar como foro consultivo capaz de fornecer aprimoramento aos sistemas de Política municipal de assistência social, além de encaminhar propostas e/ou situações-problemas para a apreciação e discussão do Plenário.

Visto os avanços históricos das Leis e Regimento Interno que regulam o CMAS e COMSAD chegamos ao seguinte desenho institucional.

⁴³ Ao menos, se estas Leis e Regimento Interno que nos foram disponibilizados pelo CMAS forem os únicos.

Quadro 2: Nível de institucionalização segundo as Leis e Regimentos Internos do CMAS e COMSAD

	COMSAD	CMAS
Estrutura Organizacional	<p>*Plenário; Mesa Diretora; Secretaria-Executiva e Comissões permanentes.</p> <p>*Mesa Diretora composta por: Presidente; secretário executivo e secretário suplente.</p> <p>* previsão de secretaria-executiva para assessoria técnico e administrativo do Conselho, sendo este o responsável por definir sua estrutura e dimensão.</p>	<p>*Plenário; Diretoria e Comissões.</p> <p>*Diretoria composta por: Presidente; Vice-presidente e Secretário-Executivo.</p> <p>*Previsão de existência de Secretaria Executiva composta por servidores de nível médio e administrativo, cedidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.</p>
Frequência de Reuniões	<p>*Reuniões ordinárias mensais, a realizar-se nas últimas terças-feiras do mês e, extraordinárias, por convocação de seu presidente ou em decorrência de requerimento de 2/3 (dois terços) de seus membros.</p>	<p>*Reuniões ordinárias mensalmente e extraordinárias por convocação da Diretoria ou por requerimento da maioria dos conselheiros.</p>
Tempo de Existência	*aproximadamente 27 anos.	*aproximadamente 21 anos.

Fonte: Leis e regimentos que regulam o COMSAD e o CMAS.

A longevidade de ambos os conselhos revela a adequação rápida da administração burocrática do município às exigências legais de âmbito nacional. Ocorre que, a inauguração do COMSAD no final do ano de 1990, relaciona-se a entrada em vigor da Lei n 8.080/90 que regula e dá providências sobre o Sistema Único de Saúde – SUS, inclusive estabelecendo a criação dos conselhos de saúde como prioridade para repasses de recursos. Na mesma direção, porém de maneira um pouco mais tardia, a criação do CMAS de Diamantina/MG, relaciona-se a vigência, a partir de 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tendo em vista que esta previa a participação popular na formulação e controle de políticas na área.

Todavia, como já percebido no texto de suas inaugurações até o atual momento, algumas alterações de dinâmica de funcionamento apontam, do ponto de vista normativo, para solidificação do potencial democratizante destes espaços, como salientam FARIA; RIBEIRO (2011), um sinal importante de institucionalização, de organização destes espaços, está na presença contemporânea de estruturas burocráticas, que colaboram em sua formalização, neste ponto, é de se observar que, ambos os conselhos preveem uma estrutura organizacional

positiva a este processo, visto que contam com mesa-diretora, comissões, secretaria executiva, além de plenários. Na mesma direção, a previsão de reuniões ordinárias periódicas (ao menos uma vez por mês), também aponta para um bom nível de institucionalização no formato atual de seus desenhos institucionais.

Quadro 3: Potencial inclusivo segundo as Leis e Regimentos Internos do CMAS e COMSAD

(continua)

	COMSAD	CMAS
Composição:	<p>*25% entidades de trabalhadores de saúde; 25% de representantes de governo e prestadores de serviços privados, conveniados, ou sem fins lucrativos; 50% de entidades de usuários. *total 16 titulares e 16 suplentes.</p> <p>*o secretário municipal de saúde integra o conselho em qualquer circunstância.</p>	<p>*50% representantes do governo, sendo: 2 representantes da Secretaria municipal de Desenvolvimento Social; 1 da Secretaria de Educação; 1 da Esporte e lazer; 1 Planejamento e Gestão; 1 da Cultura, turismo e Patrimônio. (e respectivos suplentes;</p> <p>*50% representantes da Sociedade Civil; (nesta questão há divergências entre a Lei e o Regimento no que se refere à composição; sendo que na primeira existe a previsão de assentos para entidades de usuários ou de defesa de direitos, enquanto na segunda, não. (RI discrepante da Lei, apesar de formulada após sua publicação)⁴⁴</p> <p>*Total de 12 titulares e 12 suplentes.</p>

⁴⁴ Previsão do Regimento Interno, datado em 16 de novembro de 2011: 3 representantes de entidades não governamentais de atendimento de usuários da assistência social; 1 representante de serviços de Acolhimento em Abrigo; 1 de entidade de atendimento a pessoa com deficiência; 1 serviço de convivência e Fortalecimento de Vínculos. Previsão da Lei datada em 24 de agosto de 2005: 4 representantes de entidades prestadoras de serviços na área da Assistência Social e 2 representantes de entidades de usuário ou de defesa de direitos de usuários da área de assistência social.

(conclusão)

	COMSAD	CMAS
Distribuição de poderes:	<p>*Presidência definida em eleição, tal qual, os demais componentes da Mesa Diretora (secretário executivo e secretário suplente;</p> <p>*Ao presidente cabe, além do voto comum, a prerrogativa do voto de qualidade, em casos de empate;</p> <p>*há divergências entre a Lei e o Regimento Interno em vigor, sendo que o primeiro dirige à Mesa Diretora o poder de decidir ad referendum, e o segundo dirige este poder ao presidente. (RI desatualizado);</p> <p>*a composição da Mesa Diretora deve respeitar o princípio da paridade;</p> <p>*todos os conselheiros podem fazer proposições (requerimentos, moções, congratulações, sugestões, etc) para discussões em reunião.</p>	<p>*Presidência definida em eleição, tal qual a vice-presidência. Apenas o secretário executivo é indicado pela secretaria municipal, todavia, também passa por aprovação do colegiado.</p> <p>*Ao presidente cabe, além do voto comum, a prerrogativa do voto de qualidade, em casos de empate;</p> <p>*não há previsão de decisões “Ad referendum”;</p> <p>*a composição da Diretoria deve respeitar o princípio da paridade;</p> <p>* A elaboração da pauta do dia compete à Diretoria. Todavia, registra-se como direito dos conselheiros a apresentação de proposições sobre assuntos de interesse da Assistência Social.</p>
Capacitação discursiva:	<p>*presença de comissões com vistas a promover estudos que possam subsidiar as decisões do Plenário. Sendo estas comissões sempre coordenadas por um dos conselheiros;</p> <p>*Previsão de apoio técnico prestados por entidades, autoridades e técnicos convidados a colaborar em estudos, avaliação e projetos de interesse do COMSAD;</p> <p>*aprovar a organização de conferências municipais relacionadas à saúde.</p>	<p>*possibilidade de criação de comissões temáticas, pelo presidente, desde que aprovado pelo plenário. Isso com objetivo de funcionar como foro consultivo e encaminhar propostas ou situações – problemas para apreciação do plenário.</p> <p>*Conferência municipal é realizada pelo CMAS com suporte do órgão gestor.</p>

No que se refere à composição dos Conselhos, ressalta-se que a paridade é preconizada em ambos os conselhos, todavia, o CMAS rege-se por uma divisão bipartite, entre governo e sociedade civil, enquanto o COMSAD se organiza de maneira tripartite, ou seja, Governo/Prestador de serviço, Trabalhador da saúde e usuários. Salienta-se então, que a

paridade neste caso segue lógicas diferentes, de um lado, o COMSAD discrimina positivamente o seguimento “Usuário”, oferecendo a este 50% dos assentos, sendo os demais 50% subdividido entre os demais atores (Governo/Prestador de serviços, 25%, e Trabalhadores da Saúde, 25%), de outro lado, o CMAS, prevê 50% de assentos para o Governo e os demais 50% para a Sociedade Civil, subdividida entre usuários, trabalhadores do SUAS e entidades não governamentais⁴⁵. Em suma, o conselho de saúde possibilita a composição majoritária de membros da Sociedade Civil e, portanto, maior potencial inclusivo no que se refere à composição.

Um fator importante a ser ressaltado são os avanços de ambos os conselhos no que se refere à distribuição de poderes. Ocorre que em nenhum deles, atualmente, o presidente do conselho é naturalmente o secretário da pasta. Esse fato é importante tendo em vista que, como salientam FARIA; RIBEIRO (2011), a dinâmica do conselho revela protagonismo deste cargo, bem como, da mesa diretora, quanto à condução das reuniões e organização prática dos conselhos, muito embora, as atribuições do cargo são bem definidas regimentalmente, o fato é que essa função guarda importância chave para o bom funcionamento da instituição, no que tange às formas de distribuição de poderes. Todavia, como observar ALMEIDA (2009) a presença do secretário municipal, é fundamental para a dinâmica de negociação e possível implementação de diretrizes para política, neste caso, o COMSAD também goza de vantagem regimental em relação ao CMAS, visto que este primeiro prevê que o secretário municipal é conselheiro nato, o que não ocorre no segundo.

No que tange à construção das discussões travadas em reunião, ambos os conselhos preveem a possibilidade de proposições de todos os conselheiros, desse modo, a permeabilidade do conselho aos atores sociais que o integram é previsto regimentalmente, todavia, o CMAS ressalta que cabe à diretoria a função de elaborar a pauta, algo não descrito no COMSAD, o que pode desnudar maior poder à diretoria, neste primeiro conselho.

Salienta-se que, ambos os conselhos preveem mecanismos de auxílio a tomadas de decisões por parte dos conselheiros, tendo em vista que existe a organização em comissões e a previsão de conferências que qualificam o debate e garantem troca de informações entre diferentes atores. Essa perspectiva de qualificação discursiva é indício da busca por uma efetivação do processo deliberativo, a partir da capacitação de seus conselheiros. Nessa lógica, tanto o COMSAD, quanto CMAS, ao menos do ponto de vista regimental/legal, se organizam de forma positiva à efetividade deliberativa.

⁴⁵ Essa subdivisão será melhor tratada no subcapítulo seguinte, quando da análise do processo eleitoral.

Quadro 4: Representação segundo as Leis e Regimentos Internos do CMAS e COMSAD

	COMSAD	CMAS
Definição de entidade que tem assento/pluralidade	*não há predefinições de entidades que ocuparam assento, e ainda se observa que a representação de órgão e entidades, terá como critério sua representatividade, sua abrangência e a complementaridade do conjunto das forças sociais, sempre aplicando a paridade.	*Conforme quadro 3, existe divergências em relação a Lei e o Regimento Interno, no primeiro as vagas destinadas à sociedade civil são genéricas, visto que não se define a natureza dos prestadores de serviços, tampouco define-se a natureza da representação de entidades de usuários ou de defesa de direitos de usuários. No segundo, há definições de natureza de atendimento, quais sejam: entidades de atendimento aos usuários da Assistência Social; de acolhimento em abrigo; de atendimento a pessoa com deficiência; de convivência e fortalecimento de vínculos, mas, ao mesmo tempo, deixou de prever vagas destinadas a entidades de usuários ⁴⁶ .
Forma de eleição	<p>*o procedimento de escolha dos representantes de entidades e movimentos representativos de usuários será precedido de indicação por escrito do segmento ou entidade que se vincula. Os indicados, posteriormente, poderão ser escolhidos em fóruns e assembleias convocadas para tal finalidade.</p> <p>*os conselheiros terão mandatos de 2 anos, cabendo prorrogação ou recondução. Não há especificações de critérios ou mecanismos para decisão se este procedimento ocorrerá.</p> <p>*Ressalta-se que o mandato pertence à entidade escolhida em processo eleitoral, podendo esta, a qualquer momento, substituir seu representante, desde que justificado ao plenário.</p>	<p>*O presidente deve convocar eleições no final do mandato para eleição de representantes da sociedade civil, sendo indicada comissão responsável pelo processo, inclusive, produzindo regulamento eleitoral específico para este fim;</p> <p>*o mandato é de dois anos, podendo ser prorrogado por igual período, mediante recandidatura realizadas em assembleias promovidas pelas Comissões temáticas;</p> <p>* há critérios para a renovação do mandato, quais sejam: assiduidade; aptidão; responsabilidade; dedicação, idoneidade moral, e outros deliberados pela assembleia geral.</p> <p>*Está ressaltada a necessidade de ampla divulgação do processo eleitoral.</p>

Fonte: Leis e Regimentos do COMSAD e CMAS.

⁴⁶ Como veremos a seguir, o processo de eleição para composição do último colegiado realizou-se de maneira a comungar as duas orientações, ou seja, predefiniram a natureza de atendimento das entidades e reservaram duas vagas para entidades de usuários. Portanto, ao mesmo tempo, não foi respeitado nem a Lei, nem o Regimento, definindo condições diferenciadas de assentos por edital de eleição.

A permeabilidade e amplitude de alcance dos conselhos no que tange à inclusão de discursos e segmentos da sociedade estão diretamente relacionadas à capacidade de se organizar, de maneira a garantir concorrência por assentos e critérios de pluralidade, tendo em vista o caráter representativo da composição dos conselhos. Nessa lógica, é importante ressaltar que ambos os conselhos preveem situações de seleção de integrantes mediante assembleias, portanto, usando o mecanismo mais amplo possível no que tange a possibilidade de acesso a diferentes entidades. Cabe ressaltar que, também ambos os conselhos observam a necessidade de garantir a integração de atores que representam a diversidade de envolvidos e impactados pela política, ou seja, vislumbram a integração de representações variadas. No caso do CMAS, inclusive distinguindo assentos por área de atuação, além de representação de movimentos e organizações de usuários. No que diz respeito ao COMSAD, apesar de descrever tais perspectivas como orientações do processo eleitoral, não há regras prescritas que prevejam meios de garantir que os assentos sejam ocupados, por representações de setores diferentes da sociedade.

4.3.1 O potencial democratizante/inclusivo e de representação a partir dos editais de eleição e lista de presença

Para melhor compreensão das variáveis: Pluralidade e Modelos Democráticos de inclusão, definidas no quadro 4 como sendo, respectivamente, “Definição de entidade que tem assento/pluralidade” e “Formas de Eleição”, lançamos mão da análise dos Editais de Eleição, e lista de presença, tendo em vista que, tal procedimento nos possibilita enxergarmos como na prática se deu a constituição dos dois conselhos neste mandato em andamento e se a proporcionalidade e paridade previstas nas perspectivas legais e regimentais se efetivaram. Então vejamos:

A composição do CMAS de Diamantina/MG, gestão 2016/2018⁴⁷, foi gestada a partir da publicação do edital 01/2016 (Edital de convocação de Assembleia Geral de Entidades de Assistência Social⁴⁸ de Diamantina para eleição dos conselheiros – anexo 1 deste trabalho).

⁴⁷ A composição deste conselho se daria pela divisão paritária de 12 representantes do governo e 12 representantes da sociedade civil, somados os titulares e suplentes.

⁴⁸ São convocadas as entidades de Assistência Social devidamente registradas no Conselho. Estas podem eleger-se e candidatar-se (por representante) a um assento no CMAS.

Este documento versa acerca das vagas disponíveis para representantes da sociedade civil, disciplinando sua forma de eleição, além de mencionar como serão distribuídas as vagas ocupadas por representantes do governo⁴⁹.

No que concerne à sociedade civil, é importante destacar que o mencionado edital previa a subdivisão das vagas entre dois segmentos daquilo que seria a “sociedade civil”, quais sejam: “representantes de entidades não governamentais de atendimento aos usuários da Assistência Social” e “representantes de Usuários participantes em entidades e/ou programas e serviços da Assistência Social”.

Deste primeiro agrupamento estariam disponíveis três vagas e seus respectivos suplentes, divididos da seguinte forma: 1 representante do serviço de acolhimento institucional em abrigo; 1 representante de entidade de atendimento a pessoa com deficiência; e 1 representante do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, portanto, seis conselheiros.

Do segundo agrupamento restariam as outras três vagas e seus suplentes, sendo divididas da seguinte maneira: 1 vaga para representantes de usuários dos benefícios de transferência de renda; 1 representante de usuário dos serviços de atendimento à pessoa idosa ou com deficiência; e um representante dos trabalhadores de política de Assistência Social, perfazendo um total de seis conselheiros⁵⁰.

O mencionado documento qualifica em seu art. 2º, 3º, 4º, respectivamente, o que seria considerado usuário e/ou organização de usuários; entidades e organizações de Assistência Social; e entidades de trabalhadores do setor. A primeira qualificação é a que mais nos interessa, tendo em vista seu caráter genérico, porém agregador, as outras duas definições são suficientemente corriqueiras e de fácil compreensão. Então vejamos:

“Art. 2º serão considerados usuários e/ou organizações de usuários vinculados aos serviços, todos os usuários vinculados aos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, organizadas sob diversas formas como associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social, além dos demais usuários. ” (grifos meus)

⁴⁹ No caso, foi prevista a seguinte distribuição: 2 representantes da secretaria municipal de desenvolvimento social; 1 representante da secretaria municipal de Educação; 1 representante da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo; 1 representante da Secretaria municipal de Esporte e Lazer; 1 representante da secretaria municipal de Planejamento e Gestão, todos estes com seus respectivos suplentes, perfazendo um total de 12 representantes do governo.

⁵⁰ Interessante ressaltar a integração de representantes de Trabalhadores da política de Assistência Social ao rol de integrantes do conselho com função de representar “usuários participantes em entidades e/ou programas e serviços da assistência Social”. Algo que não parece gozar de lastro conceitual razoável e acaba diminuindo as vagas possíveis de serem ocupadas por representantes de usuários dos serviços.

Vejamos que inicialmente o conceito prevê o processo de representação por integrantes de organizações sociais, entretanto, ao final do artigo lança-se mão de um termo “guarda-chuva”, que possibilitaria agregar outros cidadãos, que individualmente se configurassem como usuários dos préstimos da política de Assistência Social e se dispusessem a exercer a função de conselheiro.

Daí consta em parágrafo único que a rede socioassistencial será informada do processo de seleção, para empreender esforço em mobilizar os usuários da política, no intuito de que seja encaminhado ao menos um usuário para participar da eleição.

Não bastasse, consta também em parágrafo único a observação que, na ausência de representantes de segmentos da sociedade civil, na proporção idealizada inicialmente, deveria se priorizar o preenchimento da vaga com a figura de usuários ou organizações de usuário e, na ausência destes, as vagas passariam a ser ocupadas por entidades de assistência social ou organizações de Assistência Social.

Desse modo, o Edital de convocação de assembleia geral para a eleição de conselheiros, desnuda a pretensão de favorecer a participação de usuários e suas organizações. Todavia, consta no Decreto destinado a nomeação dos conselheiros⁵¹, que apenas uma vaga mais sua suplência foi destinada a modalidade “Usuário dos Benefícios de Transferência de Renda”, ficando as demais vagas destinadas à sociedade civil, ocupadas por entidades não governamentais de atendimento aos usuários da assistência social e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social -SUAS.

Levando em consideração os registros de presença nas reuniões⁵², mais detalhes dessa estratificação de público participante são intrigantes. Então vejamos:

No período analisado, ou seja, entre os meses de junho de 2016 a julho de 2017, ocorreram 17 reuniões do CMAS, compreendidas entre o início da gestão e o momento em que fizemos a pesquisa nos documentos institucionais. Deste recorte temporal, temos que em 50% das reuniões prevaleceu a presença de representantes da Sociedade Civil, em 37,7% houve paridade entre sociedade civil e governo e em apenas 12,5% os representantes do governo foram maioria na reunião.

⁵¹ Decreto n.º 0201 de 21 de junho de 2016.

⁵² Foram analisadas Atas correspondentes às reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no período compreendido entre o mês de junho do ano de 2016 ao mês de julho de 2017, totalizando a quantidade de 17 Atas. Cabe observar que, a lista de presença de uma das reuniões não estava disponível em caderno de registro de assinaturas (Ata da reunião ordinária de 26/01/2017) que, no caso deste conselho, segue apartada da Ata que é digitalizada. Outra observação importante é que não houve a regularidade em relação a realização de ao menos uma reunião ordinária por mês, porém, várias reuniões extraordinárias foram feitas, isso, sobretudo, por decorrência da conferência municipal de Assistência Social ocorrida em meados do ano de 2017. Também teve uma reunião extraordinária que não ocorreu por falta de quórum (21/06/2017).

Outro dado interessante no que tange à presença dos atores nas reuniões está no fato que, se contarmos todos os presentes, inclusive aqueles que não têm poder de voto, mas apenas de voz, ou seja, os atores externos (sejam eles integrantes do governo ou da sociedade civil⁵³), podemos registrar que em 29,4% das reuniões este público prevaleceu. Tal fator se justifica pelas temáticas das reuniões que, via de regra, envolviam interesses de representantes de entidades e de órgãos públicos, fazendo com que integrantes dessas instituições comparecessem, para dar explicações, fazer solicitações, apresentar propostas aos conselheiros.

Mas, voltemos às características daqueles que tem poder de voz e voto, ou seja, aos conselheiros: Apesar da presença hegemônica da Sociedade Civil nas reuniões, é importante salientar que, em nenhuma delas foi registrada presença de representantes da modalidade “Usuários dos benefícios de transferência de renda⁵⁴”.

Desse modo, tanto por decorrência das previsões de composição presentes em Edital de Eleição (conforme já visto no texto), quanto pela vivência cotidiana do Conselho, as relações foram mantidas entre Governo e Entidades Não Governamentais de atendimento aos usuários de Assistência Social, e, em menor número, por representantes de Trabalhadores do SUAS.

Desses achados, temos que o CMAS não conseguiu agregar representantes de Usuários, ainda que houvesse objetivos para tal, ao menos, em suas previsões eleitorais. Assim, apenas conseguiu-se garantir pluralidade representativa no que tange à natureza/finalidade das representações das organizações não governamentais, sem atingir êxito no que tange à organização de usuários. Tal problemática desnuda que, mesmo alterando os desenhos institucionais, favorecendo o alargamento representativo das forças sociais, fatores diversos podem influir em seu funcionamento, por exemplo, inibindo o efetivo desejo de inclusão. Nessa direção cabe ressaltar que a política de assistência social, prioritariamente se dirige à população sob vulnerabilidade social que, presume-se, tem maior dificuldade de organização em defesa de seus interesses. Acresce-se a este fato, uma questão da organização institucional que também prejudica a inclusão dessa população, qual seja: os horários das reuniões que

⁵³ Não é possível identificar com precisão a identificação dos atores externos quanto à sua categorização de Governo ou Sociedade Civil, isso pelo motivo que nem sempre as assinaturas de presença vieram acompanhadas da identificação do local ao qual representa.

⁵⁴ Não obstante a este fato, foi possível aplicar o questionário de pesquisa a um representante dessa subdivisão da sociedade civil, visto que, nas reuniões posteriores foi feito a substituição de um dos representantes faltosos.

ocorrem nos dias úteis no período da tarde, quando a maioria dos cidadãos está em exercício de atividades laborativas, buscando gerar renda e, portanto, com seu tempo ocupado.

Uma importante questão revelada pela lista de presença diz respeito à prevalência de atores da sociedade civil em detrimento de representantes do Governo, neste caso, levantam-se indícios da pouca importância dada pelo governo ao espaço discursivo proposto pelo conselho. Tal problemática impacta na efetividade deliberativa, visto que o segmento governamental apresenta sinais de desprezo pela relação dialógica. É de se observar que a pretensão de ter representantes de diversas pastas nessa reunião, acaba se frustrando pela frequente falta de representantes de algumas delas nas discussões. Também salienta-se que nem sempre os representantes destas pastas ocupam funções/cargos, que desnudem capacidade de influenciar as decisões administrativas naquelas pastas que representam⁵⁵.

No caso do COMSAD, seu Edital de Eleição para o biênio em estudo previa a escolha de representantes das entidades e instituições de usuários do SUS, de trabalhadores da Saúde no SUS⁵⁶ e Prestadores de Serviços para o SUS, sendo que a participação no pleito (votar e ser votado) dependia de prévia inscrição das entidades e instituições (Edital – anexo 2 deste trabalho).

Em documento denominado “Requerimento de Inscrição” a entidade ou movimento social, por meio de seu representante legal, definia a qual segmento concorria (usuário do SUS, trabalhador/profissional de saúde do SUS ou prestadores de serviços para o SUS), bem como, em documento denominado “Termo de Indicação de Delegado” podiam ser indicados dois delegados que representariam as entidades ou movimentos sociais no processo eleitoral nos respectivos segmentos da sociedade⁵⁷.

De maneira ampla, após a descrição da divisão de vagas por segmento em porcentagem, o art. 3º do edital elencou as possíveis representações, todavia, sem restringi-las pelo uso do termo “dentre outras”. São elas:

⁵⁵ Cabe observar que, a resolução n 237, de 14 de dezembro de 2006, do CNAS, que funciona como parâmetro para o funcionamento dos conselhos a nível municipal, em parágrafo único do art. 12, observa que, é recomendável que os representantes do governo no âmbito dos CMAS detenham efetivo poder de representação e decisão na administração pública.

⁵⁶ Em Edital de Convocação publicado em 22 de dezembro de 2015, ou seja, posterior ao Edital de Eleição, publicado em 09 de novembro de 2015, abriu-se possibilidade de trabalhadores/profissionais de saúde do SUS se candidatarem as vagas destinadas a este segmento, portanto, não sendo o candidato, necessariamente, integrante de entidade de classe ou qualquer tipo de organização coletiva de trabalhadores, devendo haver apenas comprovação de vínculo empregatício nos serviços de saúde do SUS (público e/ou conveniado/contratado).

⁵⁷ Os mencionados documentos correspondem aos anexos I e II da resolução COMSAD n 01/2010.

“ a. associações de pessoas com patologia; b. associações de pessoas com deficiência; c. entidades indígenas; d. movimentos sociais e Populares organizados (movimento negro, LGBT...); e. movimentos organizados de mulheres, em saúde; f. movimento de estudantes; g. entidades de aposentados e pensionistas; h. entidades congregadas de sindicatos, centrais sindicais, confederações e federações de trabalhadores urbanos e rurais; i. entidades de defesa do consumidor; j. organizações de moradores; k. entidades ambientalistas; l. organizações religiosas; m. trabalhadores da área de saúde: associações, confederações, conselhos de profissões regulamentadas, federações e sindicatos, obedecendo as instâncias federativas; n. comunidade científica; o. entidades públicas de hospitais universitários e hospitais campo de estágio, de pesquisa em desenvolvimento; p. entidades patronais; q. entidades dos prestadores de serviços em saúde; r. governo. (grifos meus)

Do procedimento eleitoral conforme consta do Decreto⁵⁸ destinado à nomeação dos conselheiros, teve uma formação que contemplou uma heterogênea composição, ou seja, atores envolvidos em diversas formas de organização social compuseram o COMSAD.

Do segmento Usuário do SUS correspondente a 50% do total de conselheiros, ou seja, 8 titulares e 8 suplentes, ocuparam assento Associações de pessoas com patologias e de pessoas com deficiência, entidades de aposentados e pensionistas, organizações religiosas, movimentos sindicais de trabalhadores urbanos e rurais e entidade de apoio à cidadãos acometidos por doença e em situação de carência financeira.⁵⁹

Do segmento Prestadores de Serviços Para o SUS, correspondente a 25% do total de conselheiros, 4 titulares e 4 suplentes, ocuparam assento representantes das duas instituições hospitalares da cidade, um representante da comunidade científica- Faculdade de Medicina (UFVJM), uma representante de entidade prestadora de serviços em saúde⁶⁰, além de quatro representantes da secretaria municipal de saúde.

Do segmento Trabalhador/Profissional de Saúde no SUS, correspondente a 25% do total de conselheiros, 4 titulares e 4 suplentes, os ocupantes de assento foram eleitos em processo previsto em Edital de Convocação de Eleição (anexo 3 deste trabalho), sem que necessariamente fossem vinculados a representação de coletivos.

Vejamos então os registros de presença nas reuniões⁶¹, tendo em vista que funcionam como indício de participação paritária:

⁵⁸ Decreto n ° 057, de 2 de março de 2016.

⁵⁹ Referimo-nos aos representantes do Núcleo de Voluntários de Assistência aos Cancerosos Carentes.

⁶⁰ Referimo-nos à Diamantimagem Clínica de Imagem Ltda.

⁶¹ Foram analisadas Atas correspondentes às reuniões ordinárias e extraordinárias, totalizando a quantidade de 13 Atas. Cabe observar que, a lista de presença segue apartada das Atas de reuniões, sendo que, em duas delas, não tivemos acesso a lista de presença (realizadas nos dias 26/07/2016 e 29/11/2016), porém, em suas Atas constam os nomes dos presentes, mas com discrepância entre as identificações e as assinaturas, ou seja, na primeira há 9 nomes descritos, porém, apenas 4 assinaturas, na segunda 9 assinaturas e 15 descrições de nomes de possíveis presenças. Outra observação importante é que não houve a regularidade em relação a realização de ao menos uma reunião ordinária por mês, porém, ocorreram reuniões extraordinárias. Ainda é de se observar que, as Atas não são controladas pelo número, apenas por datas, o que impossibilita verificar se

No período analisado, ou seja, entre os meses de maio de 2016 a abril de 2017, ocorreram treze reuniões do COMSAD, compreendidas entre o início da gestão e o espaço temporal semelhante à análise do Conselho Municipal de Assistência Social, ou seja, doze meses de funcionamento. Deste recorte temporal, temos que em 76,9% das reuniões prevaleceu a presença de representantes da Sociedade Civil (entendida aqui como o seguimento Usuários do SUS), em 15,4% houve presença prevalecente de representantes do segmento Prestadores de Serviços para o SUS e Governo e em 7,8% das reuniões prevaleceu o seguimento Trabalhador/Profissional de Saúde no SUS.

De outro lado, se somarmos os agentes do segmento “Prestadores de Serviços para o SUS e Governo” e o seguimento “Trabalhadores/Profissionais de Saúde no SUS”, como o conjunto de agentes oriundos das estruturas executoras da política, este contingente de atores agrupados prevalece em 92,3% das reuniões, sendo que o segmento Usuário do SUS prevalece, neste caso, em apenas 7,7% das reuniões.

Não obstante a este fato, em 69,2% das reuniões a diferença entre os agrupamentos acima descritos foi irrisória, próximo de 5% de diferença entre o número de Usuário do SUS e a soma dos agentes representantes dos dois outros segmentos. O mesmo ocorre quando da prevalência dos Usuários do SUS na reunião, ou seja, a diferença também foi ínfima.

Diante das informações acima, ao menos no que tange à garantia de paridade entre atores, o arranjo institucional do COMSAD foi exitoso. E sua divisão entre Usuário do SUS, Trabalhadores/ Profissionais do SUS e Prestador de Serviços para o SUS e Governo, mostra-se capaz de garantir maior inclusão de agentes nas discussões

4.3.2 O perfil dos conselheiros Municipais de Saúde e Assistência Social de Diamantina.

Como partimos do pressuposto que para o funcionamento adequado das Instituições Participativas, em especial dos Conselhos de Política Pública, é necessária a reunião de condições objetivas de funcionamento, ou seja, arranjos institucionais democratizantes e, portanto, passíveis de oferecer solo fértil à participação, acrescidas da “vontade” da sociedade em participar, neste momento empreenderemos esforços em qualificar os agentes ocupantes de assentos nos Conselhos.

Desse procedimento pretendemos desnudar características pessoais vinculados ao perfil dos conselheiros, apontando dados como escolaridade, idade, sexo e condições salariais,

houve, por qualquer motivo, o não registro de alguma reunião, algo que o diferencia do CMAS, visto que este explicita a sequência de Atas em seu cabeçalho (reuniões de número 101, 102, 103...).

além de questões concernentes ao engajamento cívico, posto que tais características, em especial essa última, podem interferir na atuação política das representações dos segmentos ali presentes, fazendo-as produtoras ou não.

Salienta-se que a descrição destes dados cumpre a função de revelar os traços da “cultura política” prevalente nos grupos estudados, a fim de percebermos se estes se aproximam daquilo que PUTNAM (2006) define como “comunidade cívica” ou se refletem o perfil de cultura política brasileira. Nessa direção, é de se observar que, em pesquisa realizada junto aos conselhos de Curitiba/PR, FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO (2003) apontaram que:

Os dados referentes à renda, escolaridade e especialmente, ao engajamento cívico e à cultura política revelam serem os conselheiros uma elite, com características bem distintas daquela que constituem a cultura política brasileira. (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, p.126, 2003).

Seguindo variáveis trabalhadas pelos autores supracitados, vamos a nossas unidades-caso, quais sejam: os Conselhos Municipais de Política de Saúde e Assistência Social de Diamantina/MG.

Ressalta-se que os dados que seguirão advêm do uso de um survey auto-aplicado, dirigido ao grupo de conselheiros das duas políticas já mencionadas e que exercem o mandato em vigor, ou seja, dos anos 2016-2018.

No COMSAD foram entrevistados vinte e um (21) conselheiros dentre os quais dez (10) são representantes dos Usuários, seis (6) representam o segmento do Governo/Prestadores de Serviços (sendo três de cada subsegmento, ou seja, 3 do governo e 3 de prestadores de serviços), e cinco (5) representam o seguimento dos trabalhadores do SUS. No CMAS de Diamantina/MG foram entrevistados dezesseis (16) conselheiros, sendo oito (8) representantes do Governo e oito (8) representantes da Sociedade Civil (subdivididos em 2 representantes dos trabalhadores, 5 representantes de entidades não governamentais, e 1 usuário).

Os perfis dos conselheiros guardam distinções tanto entre os segmentos em seu interior, quanto em uma perspectiva comparativa entre os dois conselhos estudados. Desse modo, tanto nos interessa apontar as características dos segmentos sociais conviventes no mesmo conselho, quanto em uma perspectiva comparativa entre os dois conselhos.

De maneira geral, os componentes do CMAS possuem características semelhantes entre seus integrantes, independentemente do segmento que representam. Tal assertiva é corroborada pela prevalência do sexo feminino, sendo que 100% dos

representantes do governo, que responderam o questionário são mulheres e no caso da sociedade civil, isso ocorre em 75% dos entrevistados. A notória prevalência feminina, no caso deste conselho, pode ser reflexo da característica da prestação de serviço de cunho assistencial, posto que, historicamente essa política contrata e/ou envolve mais mulheres do que homens em sua execução. No caso do COMSAD 47,6% são do sexo feminino e 53,4% do sexo masculino, não havendo grandes discrepâncias de gênero no interior do conselho.

Tabela 1: Sexo em porcentagem CMAS/COMSAD

CMAS			COMSAD		
	Governo	Sociedade Civil	Governo/prestador de serviços	Trabalhador do SUS	Usuário
Masculino	0%	25%	50%	40%	60%
Feminino	100%	75%	50%	60%	40%

No que se refere a escolaridade no âmbito do CMAS, 87,5% dos representantes do governo possuem ensino superior ou pós-graduação completa ou em curso; já o segmento da sociedade civil é representado por 62,5% de integrantes com curso superior ou pós-graduação completa, sendo os demais possuidores de ensino médio completo. Não obstante, se subdividirmos o segmento da Sociedade Civil nas representações de Entidades Não Governamentais, Trabalhadores e Usuários, os resultados passam a revelar uma maior escolarização entre os trabalhadores, 100% pós-graduados, porcentagem essa diluída quando somada aos demais integrantes da Sociedade Civil.

O COMSAD já revela discrepâncias ainda mais acentuadas em relação às representações dos segmentos, visto que 60% dos representantes dos Usuários possuem ensino fundamental incompleto a ensino médio completo, enquanto a representação de trabalhadores e do Governo/Prestadores de Serviços para SUS, contam com 100% de conselheiros com escolaridade entre superior completo e Pós-graduação completa.

Tabela 2: Escolaridade em porcentagem CMAS

Escolaridade	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
Médio completo	12,5%	40%	-----	100%
Superior completo	25%	40%	-----	-----
Pós-graduação em andamento	12,5%	-----	-----	-----
Pós-graduação completa	50%	20%	100%	-----

Tabela 3: Escolaridade em porcentagem COMSAD

Escolaridade	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Fundamental incompleto	-----	-----	20%
Fundamental completo	-----	-----	-----
Médio incompleto	-----	-----	----
Médio completo	-----	-----	40%
Superior completo	66,7%	40%	30%
Pós-graduação em andamento	-----	-----	10%
Pós-graduação completa	33,3%	60%	-----

No que tange a renda mensal temos que no CMAS 37,5% dos representantes do governo contam com uma faixa salarial compreendida entre 1 a 3 salários mínimos, sendo a mesma percentagem de receptores de renda compreendida entre 3 a 6 salários mínimos e os demais 25% auferem renda de até um salário mínimo. No caso dos representantes da sociedade civil, somadas as três subdivisões dos segmentos (Trabalhador, Entidades e Usuários), 75% possuem renda mensal entre 1 a 3 salários mínimos, 12,5% possui renda mensal compreendida entre 3 a 6 salários mínimos e a mesma percentagem contam com renda mensal de até um salário mínimo. Novamente devemos destacar que os representantes dos trabalhadores possuem uma relativa vantagem salarial, todavia sem grandes discrepâncias, como aponta a Tabela abaixo. A renda pouco expressiva dos conselheiros pode ser reflexo da baixa remuneração que hegemonicamente prevalece no bojo dos serviços socioassistenciais,

mas também reflete a pouca presença de gestores (normalmente com renda mais elevada) entre os representantes do governo. De todo modo, trata-se de mais uma característica que assemelha os integrantes do CMAS.

No caso do COMSAD, voltamos a identificar uma disparidade maior entre os segmentos, visto que 70% dos representantes dos Usuários possuem renda de até três salários mínimos, enquanto 60% dos representantes dos Trabalhadores possuem renda superior a três salários mínimos e, por sua vez, 100% dos representantes do Governo/Prestadores de Serviços para o SUS possuem renda superior a três salários mínimos, chegando até a faixa de renda mensal de 12 a 15 salários mínimos.

Tabela 4: Renda Mensal em porcentagem CMAS

Renda	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
Até 1 salário mínimo	25%	-----	-----	100%
De 1 a 3 salários mínimos	37,5%	100%	50%	-----
De 3 a 6 salários mínimos	37,5%	----	50%	-----

Tabela 5: Renda Mensal em porcentagem COMSAD

Renda	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Até 1 salário mínimo	-----	-----	30%
De 1 a 3 salários mínimos	-----	40%	50%
De 3 a 6 salários mínimos	50%	40%	10%
De 6 a 9 salários mínimos	33,3%	20%	10%
De 9 a 12 salários mínimos	-----	-----	-----
De 12 a 15 salários mínimos	16,7%	-----	-----

No que se refere à faixa etária dos integrantes do CMAS, a representação governamental possui 50% dos integrantes com idade entre 35 a 44 anos. A representação da Sociedade Civil, por sua vez, possui 50% de representantes com idade entre 25 a 34 anos. Destes dados temos que os representantes da Sociedade Civil são em sua maioria mais jovens

que a representação do governo, todavia, em ambos os casos, são representações com idade hegemonicamente inferior ao COMSAD.

Ocorre que o COMSAD conta com 80% dos representantes dos Usuários com mais de 45 anos, o mesmo ocorre com 60% dos representantes dos Trabalhadores e com 50% dos representantes do Governo/Prestadores de Serviços para o SUS. Portanto, trata-se de público mais velho se comparado com os conselheiros da Assistência Social.

Tabela 6: Idade em porcentagem CMAS

Idade	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
25 a 34 anos	25%	20%	50%	-----
35 a 44 anos	50%	40%	50%	-----
45 a 59 anos	25%	----	-----	100%
Mais de 59 anos	----	40%	-----	-----

Tabela 7: Idade em porcentagem COMSAD

Renda	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
25 a 34 anos	16,7%	-----	-----
35 a 44 anos	33,3%	40%	20%
45 a 59 anos	33,3%	40%	20%
Mais de 59 anos	16,7%	20%	60%

Uma questão central nos estudos que analisam o êxito das instituições participativas, tendo como variável explicativa o engajamento cívico da população, é o interesse desta população por assuntos políticos, como aponta a pesquisa de FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO (2003), bem como a dissertação de mestrado de ALMEIDA (2006), nessa direção os dados revelados pelo survey trazem uma discrepância entre os agentes representantes do governo em relação aos representantes da sociedade civil no âmbito do CMAS. Ocorre que, perguntados sobre o quanto assuntos políticos lhes interessavam, 50% dos representantes do Governo mensuraram como pouco e de outro lado, se somado às subdivisões da sociedade civil (Trabalhador, Usuários e Entidades), 50% dos representantes

desse segmento apontaram como muito interesse. Todavia, se mensurarmos cada subgrupo, como demonstra a tabela abaixo, os representantes dos trabalhadores apresentam menos interesses por assuntos políticos que os demais subgrupos.

No caso do COMSAD, as relações se invertem, tendo os representantes do Governo/Prestadores de Serviços para o SUS e os Trabalhadores do SUS, respectivamente com, 83,3% e 80% dos respondentes apresentado muito ou médio interesse por assuntos políticos, já os representantes dos Usuários contam com 70% de integrantes que declaram entre médio e pouco interesse por assuntos políticos.

Tabela 8: Interesses por assuntos políticos em porcentagem CMAS

Interesse	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
Muito	25%	60%	-----	100%
Médio	25%	20%	50%	-----
Pouco	50%	-----	50%	-----
Nenhum	-----	20%	-----	-----

Tabela 9: Interesses por assuntos políticos em porcentagem COMSAD

Interesse	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Muito	50%	40%	30%
Médio	33,3%	40%	20%
Pouco	16,7%	20%	50%

Relaciona-se ao interesse pela política o envolvimento em práticas de natureza política e a perspectiva associativa dos cidadãos. Para revelar a realidade por métodos quantificáveis, utilizamos como variáveis, no primeiro caso, a própria participação em Conselhos; além da inclusão em atividades políticas diversas como manifestação de rua, abaixo-assinado, comparecimento a comícios, trabalho voluntário em processos eleitorais, exercício do voto; e no segundo caso, o envolvimento em espaços associativos como associações de moradores, sindicatos, movimentos religiosos, associações profissionais, grêmios esportivos, clube de serviços (Rotary, lions, etc) e partidos políticos.

De nossos achados, em relação aos conselheiros representantes da Sociedade Civil do CMAS, temos que 60% daqueles que ocupam assento como representantes de entidades não governamentais, restringiram-se a exercerem o voto como prática política, e 50% dos representantes dos Trabalhadores também se restringiram ao voto nas últimas eleições. A soma deste contingente perfaz 50% dos representantes da sociedade Civil. No que se refere aos agentes representantes do Governo, também 50% dos entrevistados disseram apenas terem exercido o voto nas últimas eleições como prática política.

Somados os representantes dos seguimentos do governo e sociedade civil, que apontaram outras práticas políticas as quais se envolveram no último ano, prevaleceram os abaixo-assinados e as manifestações de rua, o primeiro praticado por 75% daqueles que assinalaram outras opções além do voto, e o segundo por 62,5%. Menos presente está a prática de comparecimento a comícios, 25% e trabalho voluntário em processos eleitorais, 12,5%. Ressalta-se que dos representantes da sociedade civil apenas um compareceu a comício e nenhum se envolveu em trabalhos voluntários em eleições, portanto, há pouco envolvimento destes em política partidária. Também foi citada a participação em reuniões da câmara municipal.

Tabela 10: Participação em outras práticas de natureza política, além do voto, em porcentagem CMAS

Participação	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
Manifestação de rua	37,7%	40%	100%	-----
Abaixo-assinado	37,5%	20%	50%	100%
Trabalho voluntário em eleições	12,5%	-----	-----	-----
Comparecimento a comícios	12,5%	----	----	100%
Outros	-----	20% ⁶²	-----	-----

No caso do COMSAD, 40% dos representantes do segmento Usuários do SUS assinalaram apenas o exercício do voto como prática política exercida por eles no último ano; já entre os representantes do segmento dos trabalhadores 20% fizeram a mesma afirmação e

⁶² Foi citada participação em reuniões da câmara municipal.

no que se refere ao segmento dos representantes do Governo e Prestadores de serviços para o SUS, 50% também se limitaram ao exercício do voto. Portanto, se comparado ao contexto do CMAS, os conselheiros da política de saúde mostraram-se ligeiramente mais propensos ao exercício de práticas políticas.

O maior envolvimento dos conselheiros do COMSAD em práticas políticas, também revela uma maior proximidade destes com as práticas de disputa, por espaços formais da política representativa, havendo um número mais relevante da presença de conselheiros em trabalhos voluntários em eleições e em comparecimento a comícios, sendo essas duas práticas marcadamente presentes na representação do Governo/Prestadores de Serviços para o SUS, estando, cada uma das práticas, assinalada na resposta de 33,3% dos entrevistados. No caso do segmento dos Trabalhadores do SUS, essas mesmas questões aparecem, respectivamente, em 20% (trabalho voluntário em eleições) e 60% (comparecimento a comícios) das respostas dos entrevistados. Já no segmento Usuário do SUS não há registro de práticas como trabalho voluntário em eleições, porém, 30% afirmam terem participado de comícios, o que é um número mais expressivo que o apresentado no CMAS e revela alguma propensão em preocupar-se e/ou participar como agente ativo do processo de escolha inerente a democracia representativa. Não obstante a estes dados, cabe salientar que as práticas mais corriqueiramente relatadas (para além do voto em eleições), tanto entre os entrevistados do segmento dos Usuários, quanto do segmento Trabalhadores do SUS, trata-se da manifestação de rua, seguida do abaixo-assinado.

Tabela 11: Participação em outras práticas de natureza política, além do voto, em porcentagem COMSAD

Participação	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Manifestação de rua	16,7%	60%	40%
Abaixo-assinado	16,7%	40%	50%
Trabalho voluntário em eleições	33,3%	20%	----
Comparecimento a comícios	33,3%	60%	30%

No que tange a participação em espaços conselhistas, ressalta-se que 62,5% dos representantes do governo estão no primeiro mandato no CMAS, e no que se refere aos

representantes da sociedade civil 75% estão no primeiro mandato. Quanto ao envolvimento em outros conselhos, 50% dos representantes do Governo estão também presentes em outros conselhos, de outro lado, apenas 37,5% dos representantes da sociedade civil participam de outro conselho, além do CMAS. A baixa participação em outros espaços conselhistas por parte da Sociedade Civil, talvez esteja relacionado ao interesse das Entidades Não Governamentais, na pauta específica do CMAS, posto que é este subgrupo da sociedade civil que menos se envolve com outros conselhos.

Tabela 12: Mandatos em porcentagem CMAS

Mandatos	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
Primeira vez no CMAS	62,5%	60%	50%	100%
Dois mandatos no CMAS	25%	20%	50%	-----
Três mandatos no CMAS	12,5%	20%	-----	-----

Tabela 13: Participação em outros espaços conselhistas em porcentagem CMAS

Ocupa assento em outros conselhos simultaneamente	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
Sim	50%	20%	50%	100%
Não	50%	80%	50%	-----

Já no COMSAD é marcante a quantidade de vezes em que representantes do Governo/ Prestadores de Serviços, bem como de Trabalhadores do SUS se repetem nos mandatos, sendo que 66,7% dos conselheiros do primeiro segmento estão nessa condição há mais de três mandatos, e 80% do segundo segmento também ocupa assento há mais de três mandatos. No caso do segmento dos Usuários isso ocorre com 20% dos conselheiros, mas, de outro lado, 50% destes estão em um primeiro mandato, portanto, existe alguma alternância de representação, apesar de que menos expressiva se comparada ao CMAS. No que diz respeito a inclusão dos conselheiros em outros espaços conselhistas, ressalta-se que nenhum representante do Governo/Prestadores de serviços para o SUS, se engajam em outros

conselhos, já no segmento dos Trabalhadores do SUS e Usuários do SUS, respectivamente, 40% e 60% dos representantes também fazem parte de outros espaços conselhistas.

Tabela 14: Mandatos em porcentagem COMSAD

Mandatos	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Primeira vez no CMAS	16,7%	----	50%
Dois mandatos no CMAS	16,7%	20%	30%
Três mandatos no CMAS	16,7%	40%	20%
Quatro mandatos ou + no CMAS	50%	40%	-----

Tabela 15: Participação em outros espaços conselhistas em porcentagem COMSAD

Ocupa assento em outros conselhos simultaneamente	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Sim	----	40%	60%
Não	100%	60%	40%

No tocante ao envolvimento em espaços associativos destaca-se que, no que se refere ao CMAS, 25% dos representantes da sociedade civil afirmam não participarem de espaços dessa natureza, este contingente na verdade se materializa em um representante do subgrupo dos Trabalhadores e um representante do subgrupo das entidades não governamentais. Portanto, a participação em espaços associativos acaba por ser bem expressiva entre os representantes da sociedade civil, algo que provavelmente está vinculado à natureza da representação de entidades, geralmente provenientes de perspectiva associativa da comunidade. De outro lado, as respostas negativas no que se refere ao envolvimento em espaços associativos, no caso da representação de entidades não governamentais, provavelmente reflete a interação do representante com a entidade, como sendo de cunho profissional, tratando-se de integrante do corpo técnico da instituição e não da militância, envolvimento associativo; já no caso dos trabalhadores a resposta negativa revela que nem todos os representantes mantêm relação com associações profissionais ou sindicatos, o que

seria um contrassenso, já que se presume a função representativa de trabalhadores. Cabe destacar também que apenas um representante da Sociedade Civil relata ter filiação partidária.

No caso dos representantes do Governo, a relação associativa é um pouco menos presente, visto que 50% informaram não participarem destes espaços. É relevante também apontar que, apenas 1 entrevistado relata ter filiação partidária, algo que pode estar ligado à representação por corpo técnico do governo.

Das perspectivas associativas elencadas nos questionários estiveram presentes as que se seguem no quadro abaixo:

Tabela 16: Participação associativa em porcentagem CMAS

participação	Governo	Sociedade Civil		
		Entidades	Trabalhador	Usuário
Associação de moradores	25%	40%	-----	100%
Partidos políticos	12,5%	20%	-----	-----
Movimentos religiosos	37,5%	40%	-----	----
Associação profissional	25%	20%	50%	-----
Outros	25%	----	-----	-----
Nunca participou	50%	20%	50%	-----

No caso do COMSAD a inclusão de conselheiros em espaços associativos é também muito expressiva quanto ao segmento dos Usuários, isso por se tratar de representantes de entidades naturalmente associativas, havendo apenas uma resposta negativa à dimensão associativa, isso possivelmente por decorrência do vínculo empregatício do conselheiro, que na verdade ocupa função técnica contratada da instituição, portanto, sem relacionar-se associativamente à instituição que representa⁶³. De outro lado, 60% dos representantes dos Trabalhadores do SUS e com 50% dos representantes do Governo/Prestadores de Serviços para o SUS afirmam nunca terem participado de espaços associativos.

Ressalta-se que 40% dos representantes do segmento dos Trabalhadores do SUS assinalaram a inclusão em partido político como sua prática associativa, de outra sorte, nenhum dos respondentes que representam este segmento assinalaram como prática

⁶³ Referimo-nos a uma conselheira que representa a APAE do município.

associativa a inclusão em associações profissionais ou sindicatos, o que causa estranheza, já que representam trabalhadores e, presume-se, ter que haver organização de coletivos de trabalhadores para este fim.

Também é marcante a participação em partidos políticos por 30% dos representantes do segmento dos usuários, número bem superior que o apresentado no CMAS. Já a participação de 40% de representantes dos Usuários do SUS em organizações sindicais é reflexo da ocupação de assentos por representações dessas instituições, portanto, algo previsível.

Tabela 17: Participação associativa em porcentagem COMSAD

Participação	Governo/prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Associação de moradores	16,7%	----	10%
Partidos políticos	16,7%	40%	30%
Movimentos religiosos	16,7%	-----	20%
Associação profissional	16,7%	-----	30%
Sindicatos	-----	-----	40%
Clube de Serviços (Rotary, Lions, etc)	16,7%	-----	10%
Nunca participou	50%	60%	10%

Em suma, percebe-se que ambos os conselhos contam com uma população com características peculiares, ou seja, há um grau de associativismo acentuado, isso pela própria característica de representação de entidades organizadas da Sociedade Civil, também há, ainda que em graus diferenciados, características de escolaridade, renda, interesse por assuntos políticos e inclusão em práticas de cunho político que os distingue do perfil da população brasileira, principalmente no que tange ao engajamento cívico.

Não obstante, percebe-se pelos dados de ambos os conselhos que há uma vantagem no nível de escolaridade e renda entre os agentes do Governo em relação aos representantes da Sociedade Civil. Tal realidade foi menos gritante no caso do CMAS, por ser a Sociedade Civil, neste caso, composta por representantes de entidades não governamentais e de trabalhadores do SUAS, além de representantes de Usuários, portanto, agregando agentes

executores da política de Assistência Social ao segmento da Sociedade Civil. Porém, ainda assim há diferenças consideráveis no grau de escolaridade. No caso do COMSAD, a discrepância fica mais evidente, por haver um contingente de 50% do colegiado composto por representantes de Usuários do SUS.

Obviamente a garantia de um bom nível de participação não está diretamente atrelada à escolaridade ou à camada socioeconômica a que pertence o conselheiro, tendo em vista que os atores, independente da educação formal e extrato social a que se inclui, podem trazer conhecimento construído a partir do saber local, de suas experiências e percepções da realidade. Entretanto, caso o Conselho seja conduzido de maneira a não valorizar tais conhecimentos, ou seja, caso seja produzido um ambiente hostil e não disposto à valorização destes saberes, fica colocada em xeque a efetividade deliberativa.

Ainda há que se destacar que, em uma perspectiva comparativa entre os dois grupos de conselheiros ficam evidentes algumas diferenças:

O CMAS é hegemonicamente formado por cidadãos mais jovens se comparado ao COMSAD, também este primeiro Conselho conta com integrantes menos experientes no que tange à participação em espaços conselhistas, tanto pelo número de mandatos no próprio CMAS, quanto por sua inclusão em outros conselhos de política ou de direitos.

No que tange ao interesse por assuntos políticos, a representação da Sociedade Civil integrante do CMAS se diz mais afeita ao tema, se comparado ao COMSAD, entretanto, quando questionados acerca da participação em práticas de cunho político, os conselheiros integrantes do CMAS tiveram uma participação relativamente inferior aos conselheiros do COMSAD, ou seja, estes últimos são mais ativos no que tange a integrar-se em atividades políticas.

4.3.3 A questão da representatividade e as motivações para participação.

Apesar das previsões regimentais de eleição para representantes de ambos os conselhos deixarem claro os procedimentos para a escolha dos ocupantes de assento, é preciso ressaltarmos que a resposta dada pelos entrevistados, do segmento sociedade civil, no que tange a forma como se deu a sua indicação para a função de conselheiro, revelam mecanismos diferentes daqueles previstos pelos editais de eleição (estudado no capítulo 4.3.1). Ocorre que, no caso do CMAS, 50% dos respondentes da Sociedade Civil revelam que foram escolhidos “por indicação do prefeito ou secretário da política de Assistência Social do município”. Esse

contingente, na verdade, se materializa em dois representantes dos trabalhadores e dois representantes de entidades não governamentais⁶⁴.

No caso do COMSAD, ocorre uma situação intrigante, apesar da previsão de escolha pelo edital de eleição (capítulo 4.3.1), um dos conselheiros afirmou ter se incluído ao conselho por “indicação do prefeito ou secretário da política de saúde do município” e 60% dos demais assinalaram “outros procedimentos de escolha” no questionário de pesquisa (Anexo 4, questão 13) e daí descreveram, em sua maioria, indicações pelas entidades que representam ou pelo próprio conselho, não fazendo menção a processos de eleição, apesar de terem essa possibilidade para assinalarem. Tal questão oferece indícios de um “convite” realizado, sem prévio interesse ou participação em assembleia ou qualquer outro mecanismo de escolha eleitoral. Talvez, as mesmas dificuldades enfrentadas pelo CMAS em buscar representações da Sociedade Civil, tenha ocorrido no COMSAD, daí sendo necessária a solicitação do próprio conselho ou prefeitura, de indicações por parte das entidades que estes consideravam afeitas ao tema saúde.

De toda sorte, formado a composição dos conselhos, tendo em vista seu caráter representativo, já discutido neste texto, resta-nos saber como essa relação de representação ocorre efetivamente.

Nessa perspectiva, nossas referências de qualidade representativa estão nas seguintes variáveis: 1-tomada de decisões previamente dialogadas com as entidades representadas; 2-discussões ampliadas com outras entidades de natureza semelhante e influência destas na tomada de posicionamentos ocorrida no conselho; 3- meios de transmissão de informações daquilo que se discute no interior dos conselhos.

No caso do CMAS os conselheiros representantes da sociedade civil informam que, em sua maioria, há prévio diálogo destes com as entidades que representam, todavia, não é irrisório o número de representantes da sociedade civil, que não praticam a comunicação com suas entidades antes da tomada de posicionamentos e se levarmos em consideração que 40% dos respondentes que representam entidades não governamentais assinalaram, que tal diálogo prévio com suas entidades raramente ocorre ou nunca ocorre, claramente a dimensão representativa fica em xeque, estando presente a perspectiva das decisões individuais, por avaliações próprias do conselheiro.

Se os dados acima discutidos já oferecem indícios de que a função representativa não é uma constante no espaço conselhistas em estudo, a problemática fica ainda mais notória se

⁶⁴ Conforme consta em Ata de eleição dos representantes da sociedade civil, realizada em 07/06/2016, tendo em vista a pouca participação de entidades, houve eleição por indicação.

levado em consideração quando os respondentes se debruçam na reflexão acerca de suas discussões prévias com outras entidades que, ainda que não sejam a sua de origem, trabalhem com a mesma matéria, entretanto, não ocupam assento no conselho. Ocorre que, neste caso 60% dos representantes de entidades não governamentais afirmam, que raramente ou nunca exercem essa prática de dialogar com outras entidades antes de tomarem suas decisões. Desse modo, a figura desses conselheiros no âmbito dessa Instituição Participativa, aparentemente, não garante a incorporação de pensamentos diversos, ou seja, a representação limita-se a materializar-se como opinião particular do conselheiro (neste caso, trata-se de uma representação de si mesmo) ou a opinião exclusiva da entidade a que se vincula, desprezando o conjunto de forças do segmento social que representa oficialmente.

Tabela 18: Prévio diálogo com as entidades que representam para formar posicionamentos CMAS

Sociedade Civil			
Periodicidade	Entidades não governamentais	Trabalhadores ⁶⁵	Usuários ⁶⁶
Sempre	60%	100%	100%
Às vezes	-----	-----	-----
Raramente	20%	-----	----
Nunca	20%	-----	-----

Tabela 19: Diálogo com outras entidades/instituições que não ocupam assento CMAS

Sociedade Civil			
Periodicidade	Entidades não governamentais	Trabalhadores ⁶⁷	Usuários
Sempre	-----	100%	-----
Às vezes	40%	-----	100%
Raramente	40%	-----	----
Nunca	20%	-----	-----

⁶⁵ Como já informado no texto, foram entrevistados dois representantes do subgrupo Trabalhadores do SUAS, porém, apenas um respondeu a essa questão.

⁶⁶ O respondente apesar de assinalar a resposta “sempre” faz uma observação por escrito: “que for necessário” deixando dúvida a resposta, já que a decisão em dialogar previamente fica a seu critério de necessidade, portanto, pode ser que nem sempre...

⁶⁷ Como já informado no texto, foram entrevistados dois representantes do subgrupo Trabalhadores do SUAS, porém apenas um respondeu a essa questão.

No caso do COMSAD, as forças sociais que convivem no espaço conselhistas juntamente com a representação do governo e que, espera-se exerçam a função de representar tanto as suas entidades, quanto outros atores que não ocupam assento no conselho, formam o maior contingente de conselheiros, haja vista sua divisão entre Usuários do SUS, ocupantes de 50% das cadeiras, Trabalhadores do SUS, ocupante de 25% dos assentos e ainda, representantes dos Prestadores de serviços para o SUS que dividem os demais 25% dos assentos com representantes do governo, portanto, este espaço convive nessa configuração contemporânea do conselho municipal de saúde, com 87,5% dos integrantes, representando um conjunto de atores sociais que não têm a princípio vínculo com a gestão governamental.

Dos segmentos, temos que 66,6% dos representantes dos prestadores de serviços para o SUS, não praticam ou raramente praticam o diálogo prévio com os demais integrantes das instituições que representam, antes de tomarem posicionamentos acerca de assuntos tratados no âmbito dos conselhos. Também é expressivo os casos em que representantes de Trabalhadores do SUS afirmam que raramente discutem com seus pares antes de tomar decisões, algo que é diminuído quando analisada a conduta dos representantes de Usuários do SUS em que 80% dos representantes afirmam que às vezes ou sempre dialogam com seus pares no plano das entidades que representam, para tomarem posicionamentos frente a temáticas discutidas no seio do COMSAD.

A situação se inverte quando a pergunta se dirige a mensurar em que medida outras entidades/instituições, que atuam na política de saúde, porém, não ocupam assento no conselho, tomam conhecimento e contribuem com a formação de seus posicionamentos. Nesse caso, 40% dos representantes do segmento dos Usuários do SUS afirmam que raramente ou nunca ocorre esse diálogo interinstitucional, de maneira semelhante 40% dos representantes dos Trabalhadores do SUS também afirmam que raramente ocorre essa prática, de outro lado, os representantes dos Prestadores de Serviços para o SUS já assinalam em 66,6% das respostas, que às vezes buscam esse diálogo com outras instituições, que atuam na política de saúde.

Os resultados das respostas oferecem indícios que há situações de dificuldades dos conselheiros assumirem o papel representativo inerente à sua função, porém, é de se observar que no caso dos Usuários do SUS, a discussão com suas entidades, segundo as respostas, na maioria das vezes ocorre, o que não se repete no que se refere à relação destes com outras entidades, o inverso ocorre com representações de Prestadores de Serviços para o SUS que, em sua maioria, não discutem no seio de suas instituições, porém em sua maioria, afirmam discutir junto a outras instituições, talvez tal atitude advém do fato de que, geralmente

ocupam cargos gerenciais nos lugares que representam, tendo algum poder decisório já intrínseco a seu cargo, algo que não acontece em relação às outras instituições, que afirmam dar conhecimento e receber contribuições para a formação de seus posicionamentos.

Tabela 20: Prévio diálogo com as entidades que representam para formar posicionamentos COMSAD

Periodicidade	Prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Sempre	33,3%	40%	50%
Às vezes	----	20%	30%
Raramente	33,3%	40%	20%
Nunca	33,3%	----	----

Tabela 21: Diálogo com outras entidades/instituições que não ocupam assento CMSAD

Periodicidade	Prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Sempre	33,3%	----	30%
Às vezes	66,6%	60%	30%
Raramente	-----	40%	20%
Nunca	-----	-----	20%

Importante ressaltar que é expressão da amplitude de comunicação dos agentes que funcionam como conselheiros, os meios de informação utilizados pelos mesmos. Ocorre que, perguntados acerca dos mecanismos de transmissão das informações daquilo que é discutido no interior dos conselhos às entidades que representam, os conselheiros representantes da Sociedade Civil inclusos no CMAS, hegemonicamente dizem que lançam mão de reuniões com a diretoria, algo que desnuda a concentração de decisões e de prestação de contas ao centro de poder administrativo das entidades representadas, sem grande envolvimento da sociedade nas discussões que, podemos presumir, estariam melhor introduzidas nos assuntos se houvesse maior publicidade daquilo que se discute. Assim, percebe-se que os veículos que possibilitam maior alcance dos cidadãos como, por exemplo, informativo/jornal, mural/quadro, ou mesmo correio eletrônico, ou não são citados, ou pouco são citados pelos agentes. Desse modo, sequer a população que circula nos espaços institucionais (entidades

não governamentais, por exemplo) são informados das discussões travadas e, portanto, permanecem alheios ao espaço da política.

Esse traço da perspectiva comunicativa dos atores que funcionam como conselheiros, pode incidir numa retração da expectativa democratizante desses espaços, visto que concentra “nas mãos” de uma elite administrativa dos aparelhos executores da política, ou em poucos ativistas sociais o poder de conhecimento, discussão e decisão sobre a política pública a que se vincula o conselho.

Tabela 22: Meios de transmissão de informações do conselheiro aos representados CMAS

Meios de comunicação	Sociedade Civil		
	Entidades não governamentais	Trabalhadores	Usuários
Assembleia Geral da entidade	20%	50%	-----
Reunião com a diretoria	40%	100%	100%
Informativo/Jornal	----	50%	----
Quadro/Mural	-----	50%	----
Correio eletrônico (email)	20%	100%	-----
Não repassa	20%	----	---

A mesma lógica informacional é revelada no interior do COMSAD, porém, abrandada pela presença mais expressiva do uso dos espaços de assembleia geral das entidades, além de informativos/jornal e correios eletrônicos, como meios de transmissão de informações, portanto, prevendo meios de maior alcance para disseminar as informações produzidas no interior do Conselho, algo que corrobora com a tendência a funcionalidade mais representativa dos conselheiros do COMSAD, ao menos se levado em consideração as respostas dadas na questão, que busca mensurar a tendência de diálogo dos conselheiros com as instituições que representam antes de suas decisões (**tabela 20**).

Tabela 23: Meios de transmissão de informações do conselheiro aos representados COMSAD

Meios de Comunicação	Prestador de serviços	Trabalhador	Usuário
Assembleia Geral da entidade	----	20%	40%
Reunião com a diretoria	66,7%	-----	60%
Informativo/Jornal	-----	-----	30%
Quadro/Mural	----	-----	-----
Correio eletrônico (email)	66,7%	20%	20%
outros	-----	20% ⁶⁸	-----
Não repassa	33,3%	40%	-----

Apesar de alguma diferença nos níveis de potencial representativo dos atores envolvidos nos dois conselhos em análise, fato é que, em ambos os conselhos é substancial a indisposição em dialogar previamente para tomadas de decisão, assim como em possibilitar envolvimento de outras entidades não ocupantes de assento nas discussões, bem como, são marcantes as dificuldades em fazer público aquilo que se discute nos conselhos, mesmo no interior das entidades, que possuem representantes nessas Instituições Participativas, sendo exemplo máximo disso, no caso do CMAS, os 20% de representantes de Entidades não governamentais, que informam não repassar as informações por meio nenhum as entidades representadas, e no caso COMSAD, os 33,3% dos representantes dos Prestadores de Serviços para o SUS e os 40% dos trabalhadores do SUS, que também assinalaram que não repassaram as informações.

Para mensurarmos as intenções e/ou motivações que levam os conselheiros a exercerem a função de representação, o questionário aplicado aos entrevistados representantes do segmento Sociedade Civil, apresentou assertivas pelas quais os respondentes poderiam qualificar o grau de influência, que as mesmas tiveram em sua escolha, bem como, poderiam acrescentar, de maneira dissertativa outras motivações não contempladas pelas assertivas. Vejam a coleção de tabelas a seguir:

⁶⁸ Foi citado “reunião em ambiente de trabalho”.

Coleção de Tabelas 1: Assertivas como motivações para decisão em participar CMAS e sua confluência com a opinião dos conselheiros entrevistados, em porcentagem

	Trabalhador do SUAS				Entidades não governamentais				Usuários do SUAS			
“Traz vantagem diretas à entidade que represento, já que nos possibilitou maior proximidade com o governo (ganhos materiais)” ⁶⁹	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	—	100%	—	—	—	25%	25%	50%	—	100%	—	—
“Possibilita trazer ao conhecimento do poder público as reais demandas da população.”	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	—	—	—	100%	—	—	25%	75%	—	—	—	100%
“Funciona como uma “ponte” para aproximar a população que represento (pessoas carentes e excluídas) aos serviços públicos prestados pelo Governo.”	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	—	—	—	100%	—	—	35%	65%	—	—	100%	—
“Me possibilita exercer controle e fiscalização das ações públicas.”	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	—	—	100%	—	—	25%	50%	25%	—	—	—	100%

⁶⁹ Um questionário dirigido ao subsegmento “Trabalhadores do SUAS” e um dirigido ao subsegmento “representantes de entidades não governamentais” não foi completamente preenchido, deixando de assinalar respostas nessa assertiva. Portanto, a porcentagem apresentada refere-se ao fragmento das respostas dadas.

De modo geral, os Conselheiros representantes do subgrupo “Entidades Não Governamentais” inclusos no segmento “Sociedade Civil” do CMAS, revelaram ter grande relevância em suas decisões em participar, a possibilidade de aproximar-se do Governo e obter ganhos diretos à entidade que representa, isso com 75% dos respondentes apontando como quesito, que influencia muito ou determina sua predisposição em participar. Tal motivação, ou seja, a possibilidade de ganhos materiais a entidade que representa, é pouco influente na decisão em participar dos representantes do subgrupo dos “Trabalhadores do SUAS” e dos “Usuários do SUAS”.

Já a predisposição em trazer à baila as reais demandas da população ao conhecimento do Governo é unanimemente uma motivação em participar por parte de todos os conselheiros representantes do seguimento “Sociedade Civil” (representantes de Usuários do SUAS, Trabalhadores do SUAS e Entidades Não Governamentais), o que revela a preocupação daqueles que estão mais próximos do cotidiano da população usuária dos serviços de Assistência Social, em travar discussões acerca das necessidades destes, podendo colaborar com o direcionamento mais correto da política pública à resposta dos problemas vividos pelos seus usuários.

Na mesma direção, os conselheiros dos três subgrupos assinalam a possibilidade de funcionarem como uma “ponte”, para aproximar a população que representa diante dos serviços públicos prestados pelo governo, como uma importante motivação, sendo que todos os entrevistados afirmaram que tal assertiva influencia muito ou é determinante para sua predisposição em participar. Desse modo, os mesmos oferecem indícios de que a condição de conselheiro pode de alguma maneira transformá-lo em agente capaz de “ajudar” os cidadãos que representam, a acessar serviços públicos. Portanto, atrelam sua participação a algum grau de poder no gerenciamento da oferta de serviços.

No que concerne à possibilidade de exercer controle e fiscalização das ações públicas enquanto motivação em participar, é relevante apontarmos que o subgrupo dos representantes de Entidades Não Governamentais que revela que essa assertiva é a menos coincidente com suas opiniões, sendo assinalada como determinante apenas por 25% dos entrevistados, enquanto as demais assertivas, já discutidas acima, foram apontadas como motivações determinantes com frequência bastante superior, conforme se vê na coleção de tabelas 1. Já para o subgrupo Usuários do SUAS, tal assertiva foi determinante em sua motivação em participar, tendo relevância no conjunto de assertivas apresentadas, isso juntamente com o desejo de trazer ao conhecimento do poder público as reais demandas da população. Para o

subgrupo dos “Trabalhadores do SUAS” apesar da assertiva influenciar muito, não está entre as determinantes de sua participação.

Vejamos agora a seleção de tabelas referente às respostas dos conselheiros integrantes do COMSAD:

Coleção de Tabelas 2: Assertivas como motivações para decisão em participar COMSAD e sua confluência com a opinião dos conselheiros entrevistados, em porcentagem

	Trabalhador do SUS ⁷⁰				Prestadores de serviços para o SUS ⁷¹				Usuários do SUS			
“Traz vantagem diretas à entidade que represento, já que nos possibilitou maior proximidade com o governo (ganhos materiais)” ⁷²	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	50%	25%	—	25%	—	—	100%	—	28,6%	28,6%	14,3%	28,6%
“Possibilita trazer ao conhecimento do poder público as reais demandas da população.” ⁷³	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	—	—	—	100%	—	—	—	100%	—	12,5%	62,5%	25%
“Funciona como uma “ponte” para aproximar a população que represento (pessoas carentes e excluídas) aos serviços públicos prestados pelo Governo.”	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	—	75%	—	25%	—	—	50%	50%	—	25%	37,5%	37,5%
“Me possibilita exercer controle e fiscalização das ações públicas.” ⁷⁴	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante	Não influencia	Influencia pouco	Influencia muito	determinante
	—	—	25%	75%	—	—	50%	50%	42,8%	—	42,8%	14,3%

⁷⁰ 1 dos questionários aplicados a este público não foi preenchido corretamente na questão 17, não tendo como computa-la aos resultados.

⁷¹ 1 dos questionários aplicados a este público não foi preenchido corretamente na questão 17, não tendo como computa-la aos resultados.

⁷² Para o segmento “Usuários do SUS”, essa assertiva deixou de ser respondida por três respondentes, portanto os resultados foram extraídos de 70% dos questionários.

⁷³ Para o segmento “Usuários do SUS”, essa assertiva deixou de ser respondida por dois respondentes, portanto os resultados foram extraídos de 80% dos questionários.

⁷⁴ Para o segmento “Usuários do SUS”, essa assertiva deixou de ser respondida por três respondente, portanto os resultados foram extraídos de 70% dos questionários.

Como já salientado no texto, os conselheiros integrantes do COMSAD, que exercem função representativa e que, a princípio, não possuem vínculo direto com o Governo se desmembram em três segmentos diferentes, sendo eles: os representantes dos Usuários do SUS, dos Prestadores de serviços para o SUS e dos Trabalhadores do SUS, perfazendo um total de 87,5% dos integrantes do conselho.

Para o segmento dos Usuários do SUS que corresponde a 50% do contingente de conselheiros do COMSAD, a perspectiva de obtenção de vantagens diretas às entidades que representam, para a maioria dos entrevistados, não influenciou ou influenciou pouco a decisão em participar, todavia, houve 42, 9% dos respondentes, que assinalaram que essa assertiva influenciou muito ou foi determinante para sua decisão em participar, portanto, mesmo que não seja uma motivação hegemônica entre os conselheiros representantes dos Usuários do SUS, essa assertiva não é irrisória para o grupo. Já para os trabalhadores do SUS, 75% dos respondentes informaram, que a perspectiva de obtenção de vantagens diretas para entidades que representam não influenciou ou influenciou pouco sua decisão em funcionar como conselheiro, portanto, tal assertiva não seria significativa para motivar a participação dos representantes deste segmento, algo que pode ser reflexo da não vinculação dos conselheiros a entidades representativas como sindicatos e associações de trabalhadores (mesmo que isso seja um contrassenso, fato é que os representantes de trabalhadores do SUS informaram na pesquisa o não envolvimento em coletivos de trabalhadores). De outra sorte, para 100% dos respondentes representantes do segmento Prestadores de Serviços para o SUS, essa assertiva coincide com suas motivações, visto que assinalaram que a mesma influenciou muito na decisão em participar.

No que se refere à possibilidade de trazer ao conhecimento do poder público as reais demandas da população, enquanto motivação em participar, tanto os representantes dos Trabalhadores do SUS quanto os representantes de Prestadores de Serviços para o SUS indicaram de forma unânime, que se trata de uma questão determinante para suas decisões em participar. Essa intenção também é apontada como algo que influenciou muito a decisão em participar por parte de 62,5% dos integrantes representantes dos Usuários do SUS e foi determinante para 25% dos respondentes, portanto, é um fator relevante quando da decisão em participar por parte deste grupo, mas, ressalta-se um número menor de integrantes do segmento que apontou essa assertiva como determinante, para sua participação se comparado aos demais segmentos.

A possibilidade de funcionar como uma “ponte” para aproximar a população que representa aos serviços públicos prestados pelo Governo é apontada como uma motivação que

influenciou muito ou foi determinante para 75% dos conselheiros representantes do segmento Usuários do SUS. O mesmo ocorre com 100% dos representantes dos Prestadores de serviços para o SUS, que se dividiram em afirmar que essa assertiva influenciou muito ou foi determinante na decisão em participar. De outro lado, para os representantes do segmento dos Trabalhadores do SUS, essa assertiva é menos relevante, sendo que 75% dos entrevistados responderam que a mesma influenciou pouco na decisão em participar. Nota-se, portanto, que para o segmento “Trabalhadores do SUS” o espaço conselhistas não produz condições diferenciadas de acesso à gestão dos serviços, talvez isso seja o reflexo de uma postura mais técnica deste segmento junto ao espaço deliberativo em questão.

Por sua vez, a possibilidade de exercer controle e fiscalização das ações públicas, enquanto motivação em participar, é apontada como assertiva que influenciou muito ou foi determinante para todos os entrevistados dos segmentos dos Trabalhadores do SUS e dos Prestadores de serviços para o SUS. De modo diferente, para 42,8% dos representantes do segmento dos Usuários do SUS a possibilidade de exercer controle e fiscalização não influenciou suas decisões em participar, portanto, quase metade dos respondentes deste segmento não entende como um fator motivador à sua inclusão na condição de conselheiro como a capacidade de exercer controle social.

De modo geral, fora comum a todos os segmentos a prevalência da motivação: “possibilita trazer ao conhecimento do poder público as reais demandas da população”, o que oferece indícios que serão discussões de natureza vinculada às prestações de serviços e as necessidades da população, que predominará nas reuniões do COMSAD, assim como nas reuniões CMAS. Tal questão também revela intenções positivas dos conselheiros no que tange a colaborar na boa condução dos serviços públicos às necessidades da coletividade.

Outra característica das motivações que deve ser destacada é a relevância em obter vantagens diretas às entidades que representam por parte do subgrupo Entidades Não Governamentais, que corresponde a imensa maioria dos representantes do segmento Sociedade Civil no CMAS, tal questão revela a possibilidade de aproximação do Governo a essas entidades, por laços de dependência financeira o que, de alguma maneira, pode influenciar a capacidade fiscalizatória intrínseca ao espaço conselhistas. Tal questão motivadora não foi tão marcante no que se refere a opinião dos conselheiros do COMSAD, salvo no caso do segmento Prestadores de Serviços para o SUS, isso talvez pelo fato de que os demais segmentos (Usuários do SUS e Trabalhadores do SUS), geralmente não representam entidades que gozam ou dependem diretamente de fontes de recursos do SUS, para sua manutenção enquanto espaço associativo. Não obstante a este fato, a possibilidade de funcionar

como “uma “ponte” para aproximar a população que representa aos serviços públicos prestados pelo Governo”, foi bastante expressiva nas respostas dadas pelos entrevistados do COMSAD, enquanto fator motivador para participação, salvo aqueles que representam os Trabalhadores do SUS, portanto, as relações de poder que podem advir da condição de conselheiro, no que se refere inclusive à proximidade a agentes do governo, que gerenciam os serviços prestados à população, funcionam como um fator motivador à participação.

De maneira menos relevante, aparece como fator motivador a possibilidade em exercer controle e fiscalização. Se considerarmos o peso “determinante”, essa motivação materializada na assertiva: “Me possibilita exercer controle e fiscalização das ações públicas”, foi a que menos influenciou a decisão em participar por parte dos representantes de Entidades Não Governamentais no CMAS, por exemplo. (lembrando que este subgrupo do segmento Sociedade Civil é maioria numérica). O mesmo ocorre com o segmento Usuários do SUS no caso do COMSAD, cuja porcentagem de entrevistados que mensuraram a assertiva como determinante para sua decisão em participar, foi a menor entre as alternativas colocadas (14,3%), além de ter, no lado inverso um contingente de 42,8%, que disseram que essa assertiva não influenciou sua decisão em participar, portanto, foi totalmente irrelevante. Esses dados revelam a menor importância dada por estes agentes oriundos da Sociedade Civil ao exercício do controle social em sua dimensão fiscalizatória.

4.3.4 A relação dialógica: influência discursiva, propositiva e decisiva dos atores envolvidos.

4.3.4.1 Do que se fala? Quem fala? E o que revelam as falas acerca da variável institucional: um olhar a partir das Atas de reunião.

Ainda que a análise das Leis e Regimentos Internos dos conselhos apontam para uma gradativa maturidade no que tange à democratização dos espaços deliberativos, mostrando uma pretensão de maior diversificação de atores e distribuição de poderes entre eles⁷⁵, além de procedimentos de escolha mais públicos e inclusivos⁷⁶, a consolidação desses espaços enquanto *locus* de discussão e interação entre governo e Sociedade Civil depende de sua

⁷⁵ Inclusive aproximando os conselhos municipais em análise às orientações dos conselhos nacionais, definidos na Resolução n.º 333, de 4 de novembro de 2003 e na resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006, respectivamente do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Assistência Social, que aprovam as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos mesmos.

⁷⁶ Ainda que efetivamente as pretensões inclusivas não tenham se consolidado tal qual as Leis e Regimentos Internos esperavam, como revelam os editais de eleição e as listas de presença, estudados no subcapítulo 4.3.1.

dinâmica cotidiana de relação dialógica, ou seja, depende daquilo que se fala, bem como, de quem fala.

Essa questão será tratada a partir da análise das Atas, no intuito de verificar a participação nos diálogos. De antemão cabe algumas observações: ambos os conselhos produziram Atas que não sucederam da gravação dos diálogos, algo que garantiria um detalhamento mais minucioso da dinâmica das relações. Desse modo, não houve a preocupação em produzir Atas mais descritivas e reveladoras das discussões, ou seja, geralmente as Atas são produzidas simultaneamente às reuniões e as discussões são resumidas, apenas apontando as temáticas e seus resultados e, em meio a isso, sucintamente informando algumas intervenções com a identificação dos atores.

Apesar dessa dinâmica comum entre os conselhos em estudo, cabe observar que, se compararmos as Atas dos espaços conselhistas, o COMSAD as produziu de maneira a revelar maiores interações entre os atores, identificando-os, algo que todavia, pode ser fruto do modelo de construção textual, portanto, devemos ver este processo comparativo com este limite de análise.

Não obstante a este fato, é possível identificar os principais temas, que perpassam os encontros e fazer algumas considerações acerca das dinâmicas das reuniões.

Quadro 5: Categorias de discussões/informações presentes nas reuniões dos conselhos a partir das Atas analisadas⁷⁷.

(continua)

COMSAD	CMAS
1-Organização interna do COMSAD: assuntos relacionados ao funcionamento do conselho, entre eles, criação de comissões, organização de conferência, mudanças de conselheiros, eleição de mesa diretora, formação de comissões, discussões acerca de estrutura física (local de funcionamento), material (computadores, telefone, papel etc.), questões relacionadas à capacitação de conselheiros, questões relacionadas à organização administrativas do conselho (confeção e arquivamento de Atas, corpo técnico de apoio às atividades do conselho).	1-Organização interna do CMAS: assuntos relacionados ao funcionamento do conselho, entre eles, criação de comissões, organização de conferência, mudanças de conselheiros, discussões acerca de estrutura física (local de funcionamento), material (computadores, telefone, papel etc.), questões relacionadas à capacitação de conselheiros, corpo técnico de apoio às atividades do conselho.

⁷⁷ Categorização realizada com base/referência na pesquisa realizada em AVRITZER, L. (coord.) 2009. Democracia, desigualdades e políticas públicas no Brasil. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Belo Horizonte. Agência financiadora FINEP. V.2. p.313-321.

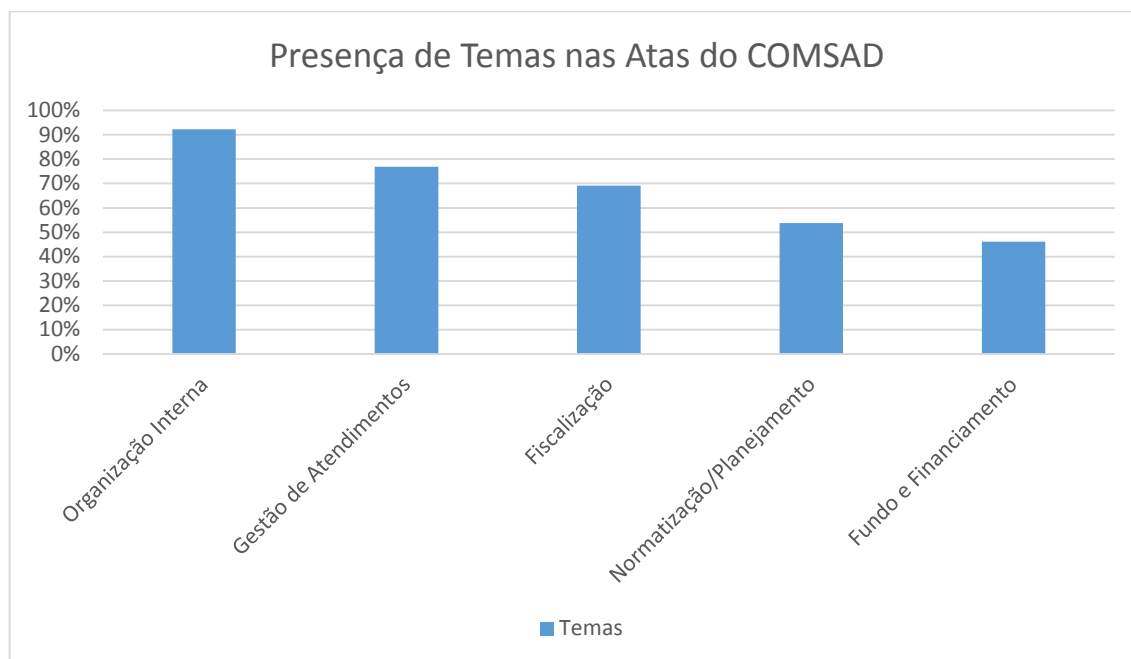
(conclusão)

COMSAD	CMAS
2-Controle da política de Saúde na dimensão de Normatização e Planejamento : apreciação de convênios a serem firmados; planos de trabalho, projetos a serem executados na saúde; apreciação de plano municipal/nível de gestão; implantação de auditoria de serviços; discussões acerca de padrões, normas e referências para funcionamento de serviços de saúde no que tange aos recursos humanos e qualidade dos serviços (ex: Estratégia Saúde da Família).	2-Controle da política de Assistência Social na dimensão de Normatização e Planejamento : normas e critérios para inscrição de entidades no conselho de Assistência Social; análise de formas de convênio; análise de normas e planejamento de funcionamento de entidades de Assistência Social; normatização de serviços e benefícios; apreciação de planos Municipal.
3-Controle da política de Saúde na dimensão de Fiscalização : apreciação de relatórios de gestão; prestação de contas de consórcios intermunicipal de saúde; apresentação de instrumentos de gestão e avaliação do SUS; prestação de contas de serviços prestados.	3-Controle da política de Assistência Social na dimensão de Fiscalização : apreciação de relatórios de atividades da rede socioassistencial; apreciação de relatório de atividade de planos de assistência social de empreendimento hidroelétrico; auditoria de serviços (entidades e governo), avaliação das atividades de Assistência Social (entidades e Governo); Sistema de Informações e Monitoramento do SUAS.
4-Controle da política de Saúde na dimensão Fundo e Financiamento : remanejamento de recursos; partilha de recursos; pagamento a hospitais; fins a que se destinam recursos (Ex: reforma de prédios); prestação de contas do Fundo; recursos do Fundo.	4-Controle da política de Assistência Social na dimensão Fundo e Financiamento : remanejamento de recursos; prestação de contas de convênio; prestação de contas do Fundo; recursos do Fundo; apreciação de execução financeira do Piso mineiro de Assistência Social.
5-Gestão de Atendimentos : serviços de atenção básica como, por exemplo: área de abrangência das ESFs e equipe mínima de atendimento; serviços de nível secundário, como por exemplo: atendimento de público infanto-juvenil acometido por doenças psiquiátricas, funcionamento da UPA, atendimentos especializados como oncologia, neurologia; funcionamento de pronto atendimento de hospitais; questões relacionadas a qualidade e quantidade de recursos humanos, condições de atendimento na saúde como um todo.	5-Gestão de Atendimentos : questões relacionadas ao funcionamento dos serviços, como por exemplo, condições de atendimento, recursos humanos, condições de infraestrutura física, etc; funcionamento das ações e serviços de proteção social básica, média e de alta complexidade, serviços de convivências, abrigos, instituições asilares. Por exemplo: como funciona e/ou deve funcionar o programa família acolhedora, os serviços de convivência, a Casa Lar (instituição de abrigamento), etc.
	6-Registro de instituições de Assistência Social : concessão de títulos a entidades, pedido de registros de instituições de assistência social.

No caso do conselho municipal de saúde de Diamantina/MG, dos temas elencados acima, podemos apontar que, em percentagem os assuntos mais presentes foram em ordem decrescente: Organização Interna do COMSAD, 92,3% das reuniões; Gestão de atendimentos,

76,9% das reuniões; Controle da Política de Saúde: Fiscalização, 69,2%; Normatização/Planejamento, 53,8%; e por fim, Fundo/Financiamento, 46,1%.

Gráfico 1: presença de temas nas Atas do COMSAD



Fonte: Atas de reuniões do conselho de Saúde de Diamantina (maio/2016 a abril/2017)

No âmbito da dinâmica do COMSAD as Atas nos possibilitam identificar, que em 92,3% das Atas analisadas ocorreram debates, ou seja, diálogo entre duas ou mais pessoas do conselho acerca dos temas em pauta.

Em que pese o protagonismo de alguns atores que, repetidamente, são interlocutores em detrimento do conjunto de conselheiros⁷⁸, há que se ressaltar que as Atas desnudam que as representações dos segmentos se manifestam nos diálogos, ou seja, representantes de Usuários do SUS, de Prestadores de serviços para o SUS e Governo, bem como, de Trabalhadores/Profissionais de Saúde no SUS manifestam-se frequentemente, porém, é de se observar que, estes dois últimos segmentos ocupam a cena do diálogo com maior frequência, em suma, os segmentos Trabalhador/Profissional de Saúde no SUS e Prestadores de Serviços para o SUS e Governo dialogaram em todas as reuniões em cujas Atas registraram conversa,

⁷⁸ Há grande repetição de atores nos diálogos. De outro lado, há conselheiros cuja manifestação verbal não são frequentes, ao menos no registro das Atas.

já o seguimento Usuários do SUS participaram de diálogo em 58,3% das reuniões, segundo as Atas⁷⁹.

Notadamente, o tema: Organização Interna do conselho ocupou a cena do diálogo com certo destaque. As discussões travadas neste âmbito contaram com participação mais expressiva do segmento Usuários do SUS, em relação dialógica com os outros dois segmentos. A prevalência dessa temática acaba por revelar situações que impactam no funcionamento da Instituição Participativa, para exemplificar, foi motivo de grande discussão questões concernentes à organização administrativa do Conselho, isso mediante o fato que havia Atas de reuniões não disponíveis para consulta pública⁸⁰; também foi ponderado acerca da insuficiência de espaço físico e recursos material e humano para o funcionamento do Conselho, assim como, estiveram presentes discussões acerca do comprometimento dos conselheiros, no que tange ao funcionamento do mesmo, inclusive no que tange às responsabilidades das comissões formadas, algo que revela algumas dificuldades operacionais do Conselho.

No que concerne ao Controle da política de Saúde, o COMSAD foi palco de discussões predominantemente voltadas à Gestão de Atendimentos, neste caso com presença de demandas e denúncias. Portanto, ora requerendo implementação de atendimento e convênios, como por exemplo, o desejo por serviços de atendimento especializado de psiquiatria infanto-juvenil e a reivindicação de atendimento médico em espaços específicos e ligados a organizações sindicais; ora desnudando fragilidades no processo de atendimento e de prestação de serviços, inclusive pontuando ausências de força de trabalho necessário ao funcionamento de serviços, falhas na prestação de serviços como exames e transporte de pacientes, uso de inseticida vencido para o controle vetorial de malária, entre outros.

No que tange ao tema: Fiscalização há submissão de relatórios de gestão com certa frequência e prestações de conta, porém, as Atas não as relatam de forma detalhada, bem como, também não se identificam posições contrárias ou “desconfiadas” acerca das mesmas. Também, deve-se destacar que, as manifestações verbais nessa temática geralmente concentram-se em atores ingressos na máquina pública, sejam eles agentes do segmento

⁷⁹ Dados aferidos a partir dos nomes dos interlocutores e o segmento que representa, quando do diálogo travado.

⁸⁰ A inexistência de algumas Atas de reuniões da gestão anterior provocou discussões no âmbito do conselho em repetidas reuniões, sendo motivo de desconforto entre membros. É de se ressaltar que, tal problemática reflete as limitações organizacionais do espaço conselhistas, também visível por outras discussões que versavam sobre a inexistência, por exemplo, de servidor para “secretariar” o COMSAD, problemática também revelada no caso do CMAS.

Prestadores de Serviços para o SUS e Governo ou sejam eles representantes do segmento Trabalhador/Profissional de Saúde no SUS.

Na mesma direção, os dois temas menos presentes nas discussões: Normatização/Planejamento e Fundos/Financiamento também contando com pouca participação do segmento Usuários do SUS na relação dialógica.

Acerca dessas três dimensões do Controle de Política de Saúde, quais sejam: Fiscalização; Normatização/Planejamento e Fundos/Financiamento seguem algumas observações das Atas:

Há registro de queixas acerca do envio de planos enviados em tempo muito curto para apreciação⁸¹; queixas acerca da não submissão ao conselho de situações de crise financeira e não prestação de serviços por parte de hospital, inclusive com sugestão de auditoria⁸²; há discurso em que representante do segmento Prestadores de Serviços para o SUS e Governo, sugere a não necessidade de aprovação de Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior – RDQA⁸³, sobre o argumento da falta de tempo hábil para tal, daí afirmando que apenas a apreciação do documento, sem qualquer ponderação seria possível⁸⁴; há registro de apresentação de proposta de alteração na forma de gestão (denominado na Ata como Gestão Plena de Saúde), e ressalta que a fala do gestor apenas cumpre a função de dar ciência ao conselho, pelo qual, pode-se presumir, não se considerar matéria sujeita sequer a consulta da Instituição Participativa em questão⁸⁵.

Os registros exemplificados no parágrafo acima levantam indícios da dificuldade apresentada pela sociedade política em gerar discussões no âmbito da Instituição Participativa, quando a matéria está relacionada ao Controle da Política de Saúde e, por outro lado, revela também argumentos que desnudam descontentamento de conselheiros acerca dessa situação⁸⁶.

⁸¹ Maiores detalhes, ver Ata de reunião do dia 31 de maio de 2016.

⁸² Maiores detalhes, ver Ata de reunião do dia 30 de agosto de 2016.

⁸³ O Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior é um instrumento de Monitoramento e acompanhamento da execução da Programação Anual de Saúde. O RDQA contém minimamente o montante e fonte dos recursos aplicadas no período; auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação. Maiores detalhes em: <http://portalsaude.saude.gov.br>.

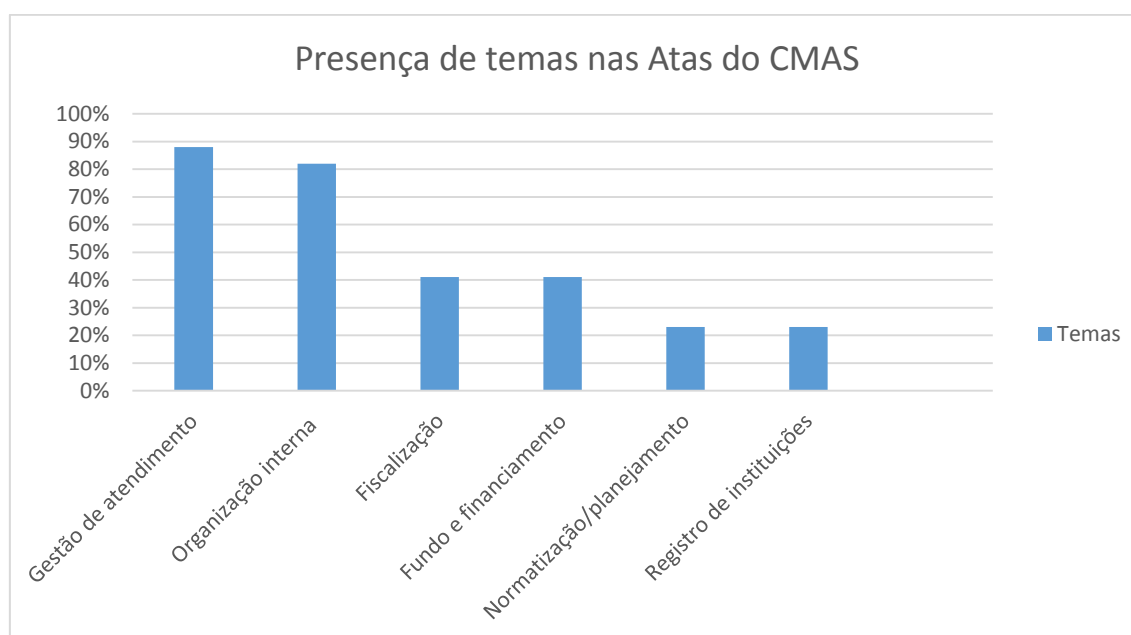
⁸⁴ Maiores detalhes, ver Ata de reunião do dia 25 de outubro de 2016.

⁸⁵ Maiores detalhes, ver Ata de reunião do dia 21 de fevereiro de 2017.

⁸⁶ Acerca deste descontentamento, cumpre observar que, na Ata referente à reunião ordinária do dia 21 de fevereiro de 2017, está registrado a leitura de correspondência que tratava de “Inquérito Civil instaurado para averiguar omissão da Secretaria Municipal de Saúde de Diamantina, na prestação de contas ao Conselho de Saúde” que, todavia, teria sido arquivado pelo Ministério Público, “por não haver prejuízos ao acesso a saúde ou ao erário público”, conforme consta na Ata em referência.

No que se refere ao Conselho municipal de Assistência Social de Diamantina/MG, dos temas elencados no quadro 5, podemos apontar que, em percentagem os assuntos mais presentes foram, em ordem decrescente: Gestão de atendimentos, 88% das reuniões; Organização Interna do CMAS, 82 % das reuniões; Fiscalização, Fundo/Financiamento, ambas em 41% das reuniões; e por fim, Normatização/planejamento e Registro de instituições de Assistência Social, ambas presentes em 23% das reuniões, segundo o que consta nas Atas.

Gráfico 2: Presença de Temas nas Atas do CMAS



Fonte: Atas de reuniões do conselho de Assistência Social (101ª à 117ª)

Ainda que tenhamos que reforçar o destaque já feito no texto, no que se refere a possibilidade da transcrição das Atas não revelarem com fidedignidade o desenrolar das reuniões no que tange aos diálogos, o fato é que estes documentos nos possibilitam identificar que, ao menos em 35,3% das reuniões ocorreram debates⁸⁷, ou seja, diálogo entre duas ou mais pessoas do conselho acerca de uma temática, portanto, um número bem inferior ao observado no COMSAD.

De forma geral, as reuniões, ao menos pelo que se pode auferir das Atas, tem uma prevalência discursiva de agentes governamentais. Em síntese, em todas as atas em que houve

⁸⁷ Registramos como diálogo, as informações contidas nas Atas em que constavam o nome do integrante da reunião, que se posicionava em relação a tema inicialmente defendido por outro. Todavia, geralmente, constava na Ata apenas a decisão tomada pelo coletivo, após as posições divergentes, sem maiores detalhes de outras intervenções, nesse sentido, quando a discussão em pauta era explanada por um integrante e seu desfecho terminava com a frase “todos concordaram”, “foi aprovado por todos”, entre outros, apesar de, possivelmente, ter sido precedido por discussões, por questões metodológicas, optamos por não presumirmos diálogo.

registro de diálogo, ao menos um dos protagonistas era oriundo da representação governamental, de outra sorte, em apenas 50% dessas mesmas Atas registrou-se participação de conselheiros representantes dos segmentos da sociedade civil⁸⁸.

No que se refere às temáticas tratadas, salienta-se que, a grande prevalência do assunto: “Organização Interna do Conselho”⁸⁹, acaba por revelar algumas situações que impactam em sua dinâmica de funcionamento, vamos a elas: pedidos de substituição (tendo em vista a condição de representantes, aqueles conselheiros que se desvinculavam da entidade de Assistência Social ou órgão público pelos quais “falavam”, solicitava sua saída do conselho) e preocupação com ausências frequentes de alguns representantes, daí, duas questões, a descontinuidade do grupo inicialmente formado e ainda, o não comprometimento de alguns segmentos que deveriam ser representados (secretarias de governo, sobretudo); as condições objetivas para o funcionamento eram, via de regra, lembrados como empecilhos ao funcionamento do conselho, aí se encaixavam: material de escritório; utensílios com telefone, computadores etc.⁹⁰; necessidade de uso de automóvel para locomoção e fiscalização *in loco* de entidades e serviços de assistência social; local próprio e fixo para funcionamento do conselho, equipe de apoio que pudesse “secretariar” o conselho com dedicação exclusiva para este fim.

Ainda nessa temática, cabe salientar que foram expostos desejos de tornar as informações das Atas e de outras práticas do conselho, mais acessíveis à população através de exposição no site da prefeitura, ou seja, na internet. Isso, se de um lado demonstra o desejo de aumentar a transparência nos atos do conselho e, conseqüentemente, da gestão pública, de outro lado, revela que, na atual conjuntura, existem falhas na disseminação das informações.

Também cabe relevo a grande dedicação do conselho a discussões acerca da conferência municipal de Assistência Social ocorrida em meados do ano de 2017, também agrupado como tema de organização interna do CMAS, ou seja, o desejo de fazer o evento ser exitoso e agregador da população nas discussões da política, foi marcadamente um esforço do conselho.

⁸⁸ Não consideramos para mensurar interação os diálogos travados entre agentes externos e conselheiros, mas, a título de informação, se a metodologia aplicada vislumbresse a inclusão desses discursos para fins estatísticos, passaríamos a ter presença de diálogo em 47% das reuniões. Sendo interessante observar que, a sociedade civil na condição de agente externo normalmente, protagonizando explicações, sobretudo, para defender propostas de intervenção/ projetos sociais, e o governo na condição de agente externo discutindo questões concernentes a finanças.

⁸⁹ Segundo assunto mais tratado, porém, com uma diferença pequena em relação ao primeiro assunto, qual seja: Gestão de Atendimento”.

⁹⁰ Neste caso, cabe observar que, causava certo desconforto a disponibilidade de estrutura de funcionamento destoar daquele constante em sistema de controle de patrimônio.

Nesta dimensão dialógica cabe destacar que, o controle da política de Assistência Social, sobretudo no que tange aos “Fundos e Financiamentos”, foi objeto de diálogo, havendo receios⁹¹, sobretudo por atores da sociedade civil, em aprová-los sem os devidos detalhamentos ou conhecimento técnico das informações, porém, ressalta-se, ora prontamente rechaçado sob o argumento de que, a não aprovação em tempo hábil poderia trazer prejuízos ao município, no que tange aos repasses de recursos à secretaria municipal de Assistência Social, o que, de pronto, desembocou na aprovação; ora materializando-se em solicitação por maiores detalhamentos por parte do setor financeiro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social -SMDS.

Não obstante, as Atas revelam que há apresentação de instrumentos/relatórios que quantificam os atendimentos, portanto, possibilitam algum grau de fiscalização; outros que buscam prestar contas, no que se refere aos gastos com a política, ou seja, possibilita alguma apropriação de informações acerca dos Fundos e Financiamentos; também trazem informações de temas tratados vinculados a apreciação do plano municipal, bem como, de normatizações acerca de critérios para a certificação de entidades de assistência social, porém, com pouca menção de intervenções da Sociedade Civil sobre os assuntos, e quando as tem, como já salientado no texto, via de regra, vêm acompanhado de insegurança, materializada no desejo de melhores informações, bem como, com solicitação de capacitação. Portanto, a partir da análise das Atas, não é possível afirmar que haja protagonismo da Sociedade Civil no processo de controle da política, dado o lugar primário do governo na posição da fala, além dos indícios de desconhecimento dos temas quando da solicitação por capacitação por parte da Sociedade Civil, porém, é certo afirmar que o espaço, ou seja, o próprio funcionamento do conselho, já se constitui como um mecanismo que, em menor ou maior grau, a depender do assunto, funciona como “vitruve” da gestão da política, visto que lá são expostas questões que dizem respeito à condução da “coisa pública”.

Outra questão tratada no assunto: controle da política em sua dimensão dos “Fundos e Financiamento” diz respeito à questão de prestação de contas de convênios⁹² e remanejamento de recursos para manutenção de serviços socioassistenciais executados por entidades da Assistência Social (Sociedade Civil), aí, normalmente com representantes do governo e Sociedade Civil convergindo seus posicionamentos, em busca de soluções para os problemas financeiros enfrentados pelas entidades, o que desnuda que este espaço é profícuo para as entidades buscarem soluções para suas problemáticas de dimensão financeira.

⁹¹ Para maiores detalhes consultar as Atas de reuniões de número 101, 102, 109.

⁹² Para maiores detalhes, ver Ata número 105.

Merece destaque o principal assunto tratado nas reuniões, qual seja: “Gestão de Atendimento”. Essa temática se debruçou, sobretudo, no funcionamento dos serviços, daí, ora denunciando dificuldades operacionais por falta de recursos humanos e materiais, ora com sugestões de processos de trabalho, inclusive discutindo implantação e funcionamento de projetos e programas sociais, tanto executados pelo governo, quanto pelas Entidades Não Governamentais (Sociedade Civil).

Em suma, o espaço do conselho foi bastante utilizado para a apresentação de propostas de trabalho por entidades de Assistência Social, também para denunciar dificuldades operacionais e para demandar apoio no que tange à manutenção financeira e/ou de alterações em questões regimentais e de processo de trabalho de entidades e de programas e projetos do governo. Nesta dimensão, o conselho acabou por funcionar como um local de aproximação dos agentes, que lidam com a política de Assistência Social, trocando apoios e, de certo modo, colaborando para o discurso de fortalecimento da rede de atendimentos. Daí a grande presença deste campo temático nas reuniões.

Aproxima-se dessa lógica de organização em rede, a função de ofertar reconhecimento de organizações sociais como sendo de entidades de Assistência Social, sendo essa demanda presente em 23% das Atas analisadas, portanto, com uma relevante procura pela inclusão de organizações ao rol de entidades e associações com inscrição no CMAS. Desse modo, a emissão dessas certificações de certa forma, oferecia poder de agregar aqueles que o grupo considera corresponder aos critérios que os identificam enquanto coletivo, cuja principal semelhança é a militância no enfrentamento das refrações da questão social.

De maneira geral, dos achados revelados a partir da análise das Atas, tem-se que, apesar de suas Leis e Regimentos preverem um nível de institucionalização promissor, a realidade vivenciada desnuda condições adversas de funcionamentos e por consequência de institucionalização, como fazem prova as informações sucintamente reveladas quando da descrição do tema: “Organização Interna”, que, ressalta-se, não à toa foi tão presente nas reuniões dos dois conselhos.

Também é de se presumir que estes espaços têm sido mais exitosos em produzir discussões voltadas àquilo que agrupamos como: “Gestão de Atendimentos” (temática que prevalece juntamente com Organização Interna), isso inclusive pelo motivo de que essa temática diz respeito ao cotidiano vivido pela população, no que se refere à prestação dos serviços públicos, portanto, apontar falhas, solicitar soluções, querer que funcione, são questões que fazem com que naturalmente hajam questionamentos dos atores envolvidos. No caso do CMAS essa temática ainda é mais notória, talvez pelo fato de que o segmento da

Sociedade Civil naquele âmbito é formado por entidades prestadoras de serviços, portanto, via de regra, também está em discussão o seu próprio motivo de existir.

No que se refere ao “Controle da Política”, em suas dimensões temáticas: Normatização e Planejamento, Fiscalização e Fundo e Financiamento, é verdade que são expostas mecanismos quanti e qualitativos de gastos e planejamentos, o que em si, coloca a gestão pública descortinada, entretanto, visivelmente, são temas menos tratados e, não raras vezes, provocadoras de questionamentos acerca da disposição da sociedade política em se permitir clara e passível de opiniões, acresce-se a isso a dificuldade da Sociedade Civil compreender e discutir com protagonismo os temas, haja vista a prevalência discursiva de atores governamentais ou vinculados à burocracia pública. Em suma, os representantes da Sociedade Civil ainda têm limitada participação na relação dialógica.

4.3.4.2 As impressões dos conselheiros acerca da efetividade deliberativa:

Se, com base em AVRITZER; CUNHA E REZENDE (2010), a capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre as políticas públicas pelas quais se debruçam enquanto conselheiros é a expressão maior da efetividade deliberativa, nesse momento, lançamos mão das impressões dos próprios personagens para mensurarmos, com ainda mais propriedade, suas potencialidades e possibilidades reais de consolidarem a dimensão deliberativa dessas Instituições.

Nesta fase do trabalho pretendemos compreender como os atores enxergam sua relevância discursiva, se são capazes de produzir proposições, exercer controle, compreender as discussões, como mensuram sua “competência política subjetiva” FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO (2003), nesse caso, materializado no quanto são capazes de influenciar as decisões tomadas e o quanto se consideram qualificados/detentores de conhecimento que os credencia a colaborarem com os espaços deliberativos; e por fim, a partir da ótica dos conselheiros, em que medida o Governo se faz permeável às interações com a Sociedade, mediante as intervenções das Instituições Participativas em estudo.

Para alcançarmos os objetivos acima expostos, lançamos mão de dados obtidos a partir da aplicação do *survey* junto aos conselheiros. Inicialmente agrupamos na Coleção de tabelas 3 (para o CMAS) e Coleção de tabelas 4 (para o COMSAD), respostas dadas a assertivas que revelariam alguma proximidade dos entrevistados, com temas relacionados à prática de controle social, bem como, do protagonismo propositivo, mensurado, nesse caso, pela prática de sugestão de pautas para as reuniões. Também buscamos analisar o grau de compreensão das discussões, a partir de uma barreira em potencial à relação dialógica, qual seja: o uso de

termos técnicos utilizados por agentes da burocracia estatal e a capacidade de entendimento dos conselheiros. Então vejamos os dados:

Coleção de Tabelas 3: Assertivas acerca das práticas de controle, proposição e compreensão discursiva mensuradas pelos conselheiros do CMAS, em porcentagem

	Trabalhador do SUAS ⁹³				Entidades não governamentais ⁹⁴				Usuários do SUAS ⁹⁵			
Tenho Conhecimento acerca da aplicação de recursos da receita própria do município.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	100%	—	—	—	—	20%	40%	40%	—	—	—	100%
Acompanho a execução e elaboração do orçamento municipal para política.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	100%	—	—	—	—	50%	25%	25%	—	—	—	100%
Fiscalizo se as decisões do conselho estão sendo implementadas.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	100%	—	—	—	25%	25%	—	50%	—	—	—	100%
Não consigo entender termos técnicos utilizados pelos agentes do governo quando falam da gestão, orçamento, etc.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	—	—	—	100%	25%	—	50%	25%	—	—	—	100%
Proponho pautas para as reuniões do conselho.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	100%	—	—	—	—	25%	25%	50%	—	—	—	100%

⁹³ Um dos respondentes não registrou respostas a questão 18 do questionário, sendo considerado a porcentagem do questionário respondido.

⁹⁴ Um dos respondentes se limitou a assinalar respostas à primeira assertiva, desse modo, as demais assertivas foram quantificadas desconsiderando um dos questionários aplicados.

⁹⁵ O respondente ressalta, por escrito, que está iniciando o mandato.

Os conselheiros representantes da Sociedade Civil do CMAS desmembrados em Usuários do SUAS, Trabalhadores do SUAS e Representantes de Entidades Não Governamentais, a partir da resposta ao questionário aplicado, puderam mensurar em uma escala que ia entre “sempre” e “nunca”, passando por “às vezes” e “raramente” o quanto detinham conhecimento acerca da receita municipal, bem como, o quanto acompanham a execução e elaboração do orçamento municipal, além de o quanto fiscalizam se as decisões do conselho estão sendo implementadas. Essas três questões, pressupomos, serem práticas e corriqueiras ao exercício do controle social em âmbito municipal, posto que direcionam a execução da política pública e subsidiam as demais discussões internas no Conselho.

As respostas dadas pelos conselheiros revelaram que 40% dos representantes da Sociedade Civil, integrantes do subgrupo “Entidades Não Governamentais” nunca tomam conhecimento acerca da aplicação de recursos da receita própria do município, e outros 40% desse contingente populacional apenas raramente têm conhecimento acerca dessa questão. No que tange ao acompanhamento da execução e elaboração do orçamento municipal para a política, o envolvimento dos atores na prática em questão é um pouco mais presente, entretanto, todos os respondentes ainda oscilam entre as escalas “às vezes”, “raramente” e “nunca”, portanto, sem nenhuma resposta “sempre”. Já no que se refere à fiscalização se as decisões do conselho estão sendo implementadas, 50% dos respondentes deste subgrupo disseram nunca proceder a essa prática e 25% disseram que isso ocorre às vezes, portanto, ainda é frágil o envolvimento na vigilância dos efeitos dos processos discursivos/decisivos inerentes ao conselho por parte da Sociedade Civil.

A proatividade nas dimensões analisadas está entre os Representantes da Sociedade Civil do subgrupo Trabalhadores do SUAS. Neste caso as respostas foram positivas, ou seja, “sempre” sobre as três questões levantadas. Do lado inverso está a resposta da representação do subgrupo Usuários do SUAS, entretanto, ressalta-se que o único entrevistado que se integra a este subgrupo ressaltou por escrito que ainda está iniciando o mandato.

No que se refere à capacidade de compreender os assuntos tratados, as respostas dadas à assertiva “não consigo entender termos técnicos utilizados pelos agentes do governo quando falam de gestão, orçamento, etc.”, oferecem indícios de que a comunicação não se apresenta como uma barreira à interação. Todos os entrevistados dos três subgrupos que compõem o segmento Sociedade Civil foram pouco expressivas as respostas dadas no sentido de desnudar dificuldades de entendimento acerca dos termos técnicos, isso talvez por decorrência do fato,

de que a grande parte dos integrantes representantes da Sociedade Civil serem executores da política por meio de Entidades Não Governamentais, com algum grau de envolvimento administrativo comum à política de Assistência Social.

Apesar dos entrevistados apontarem indícios de um bom nível de entendimento dos discursos, o protagonismo da Sociedade Civil no seio do CMAS é bastante frágil, se levarmos em consideração a variável propositiva, que podemos dizer, tanto está ligado a desconcentração de poderes e, portanto, ao nível de democratização do espaço, quanto a capacidade de influenciar a política em pauta por parte de quem a pratica. Ocorre que, os integrantes do subgrupo “Entidades Não Governamentais” responderam na proporção de 50% do contingente de entrevistados, que nunca propõem pautas para as reuniões do Conselho, outros 25% informaram raramente proporem pautas. Acresce-se a este quadro negativo a resposta negativa no que tange à proposição de pautas por parte do representante dos Usuários do SUAS. De outro lado o subgrupo Trabalhadores do SUAS relata ter essa prática de proposição de pautas.

Em síntese, o grupo de representantes da Sociedade Civil integrante do CMAS apresenta pouco nível de conhecimento e acompanhamento de questões vinculadas a receita e orçamento municipal para política. Vinculam-se como conselheiros e também apresentam pouca propensão em fiscalizar a aplicação de suas decisões colegiadas por parte do governo, não costumam ser propositivos no que tange a trazer assuntos para discussões no âmbito do conselho, ficando as pautas das reuniões concentradas nas mãos de representantes do Governo. Em contrapartida, em sua maioria afirmam não apresentarem grandes dificuldades de compreensão de termos técnicos comuns à administração pública e à política de Assistência Social.

No caso do COMSAD a resposta às assertivas que nos dão subsídios a análise proposta aqui, foram produzidas tanto pelo segmento Usuários do SUS (correspondente a 50% do contingente de conselheiros), quanto para os demais atores que, a princípio não têm vinculação direta com o Governo, ou seja, o segmento dos Trabalhadores do SUS e o subgrupo “Prestadores de Serviços para o SUS”, que se agrega ao segmento “Governo/prestadores de serviços para o SUS”, formando a divisão tripartite da Instituição Participativa em questão. Vejamos suas respostas:

Coleção de Tabelas 4: Assertivas acerca das práticas de controle, proposição e compreensão discursiva mensuradas pelos conselheiros do COMSAD, em porcentagem

	Trabalhador do SUS ⁹⁶				Prestador de serviços para o SUS				Usuários do SUS			
Tenho Conhecimento acerca da aplicação de recursos da receita própria do município.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	25%	75%	—	—	—	66,7%	—	33,3%	30%	30%	10%	20%
Acompanho a execução e elaboração do orçamento municipal para política.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	25%	75%	—	—	33,3%	33,3%	—	33,3%	10%	30%	20%	40%
Fiscalizo se as decisões do conselho estão sendo implementadas.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	25%	50%	25%	—	33,3%	33,3%	—	33,3%	30%	10%	40%	20%
Não consigo entender termos técnicos utilizados pelos agentes do governo quando falam da gestão, orçamento, etc.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	—	50%	50%	—	—	—	33,3%	66,7%	30%	50%	10%	10%
Proponho pautas para as reuniões do conselho.	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca	sempre	Às vezes	Raramente	nunca
	50%	25%	25%	—	—	33,3%	33,3%	33,3%	10%	30%	10%	50%

⁹⁶ Um dos respondentes não assinalou respostas no que se refere às assertivas abaixo, portanto foram consideradas apenas quatro entrevistas.

Neste caso, o conhecimento acerca da aplicação de recursos da receita própria do município ocorre sempre para 25% dos representantes dos Trabalhadores do SUS e para 40% dos representantes dos Usuários do SUS. Em escala imediatamente inferior à resposta “sempre”, 75% dos entrevistados representantes dos Trabalhadores do SUS informaram que “às vezes” têm conhecimento acerca da aplicação de recursos da receita municipal, já no que tange aos representantes dos Prestadores de Serviços para o SUS 66,7% também responderam “às vezes” e no caso dos representantes dos Usuários do SUS a resposta “às vezes” correspondeu a 30% do contingente. No extremo oposto, apenas 33,3% dos representantes dos Prestadores de serviços para o SUS e 20% dos representantes do segmento dos Usuários do SUS afirmam que “nunca” conhecem.

Os dados acima revelam que, em sua maioria, os representantes dos três agrupamentos de conselheiros detêm conhecimento acerca do tema descrito na assertiva, portanto, são mais esclarecidos acerca da aplicação de recursos próprios do município na política de saúde.

Na mesma direção, no que se refere ao acompanhamento da execução e elaboração do orçamento municipal para política, os representantes dos Trabalhadores do SUS e dos Prestadores de Serviços para o SUS, responderam que “sempre” ou “às vezes” exercem essa prática, ou seja, em sua maioria, afirmam exercer acompanhamento no que tange ao assunto em questão. De outra sorte, 60% dos representantes dos Usuários do SUS responderam que “raramente” ou “nunca” praticam este acompanhamento da elaboração e execução do orçamento municipal para política, portanto, a maioria dos representantes deste segmento não se envolve com frequência com tal questão, portanto, se compararmos as respostas das duas questões já trabalhadas temos que, este segmento, em sua maioria, é composto por pessoas que têm conhecimento acerca dos recursos aplicados (da receita municipal) entretanto, em sua maioria, não acompanha a elaboração e execução do orçamento municipal para política.

Quando perguntados se fiscalizam se as decisões tomadas pelo conselho são implementadas, novamente o segmento Trabalhadores do SUS e o subgrupo Prestadores de Serviços para o SUS apontaram mais envolvimento nessa prática, se comparados ao segmento Usuários do SUS. Ocorre que, 75% desse primeiro segmento e 66,6% do subgrupo citado responderam que sempre ou às vezes procedem a essa prática, do lado inverso 60% dos representantes do segmento Usuários do SUS afirmam que raramente ou nunca fiscalizam se as decisões do conselho estão sendo implementadas.

As dificuldades em entender termos técnicos utilizados pelos agentes do governo quando falam de gestão, orçamento, etc., também é algo que ocorre mais vezes entre os representantes do segmento Usuários do SUS, sendo que 80% destes responderam que sempre

ou às vezes enfrentam tal problema. Essa questão é menos impactante no discurso dos entrevistados dos demais segmentos. Essa diferença entre os segmentos talvez esteja relacionada ao fato de que os Trabalhadores do SUS e os Prestadores de Serviços para o SUS integram-se ao corpo executivo da política de saúde e, portanto, provavelmente têm mais familiaridade com a linguagem técnica que eventualmente seja utilizada, de outro lado, o segmento dos Usuários, através de suas respostas, acaba revelando que existem situações de discurso no seio do COMSAD em que enfrentam dificuldade de compreensão e, portanto, de interação com os demais atores no processo dialógico.

No que se refere à proposição de pautas para as reuniões do conselho, novamente o segmento dos Usuários do SUS aparecem com dificuldades de protagonismo, sendo que 60% dos entrevistados disseram que raramente ou nunca apresentaram propostas de temas para compor a pauta da reunião. Em situação semelhante encontram-se os representantes do subgrupo Prestadores de Serviços para o SUS, que na ordem de 66,6% dos entrevistados também informaram que raramente ou nunca apresentam propostas para a pauta de reunião. Do lado oposto, o segmento dos trabalhadores do SUS costuma apresentar propostas de discussão, já que 75% dos entrevistados deste segmento informaram, que sempre ou às vezes procedem à indicação de assuntos para compor a pauta.

De forma geral, o segmento dos Usuários do SUS enfrenta dificuldades de compreensão de discursos, quando do uso de termos técnicos, o que é uma barreira para a boa interação dos atores no seio do COMSAD, também são pouco propositivos no que tange a indicar assuntos para discussões do conselho e, por fim, exerceram menos a fiscalização acerca da implementação das decisões do conselho, bem como, têm menos envolvimento no acompanhamento da elaboração e execução do orçamento municipal para política, portanto, aparentemente, têm maior dificuldade de interagirem nestes espaços de maneira protagonista. Do lado oposto, o segmento dos Trabalhadores do SUS é mais ativo no conselho, levando em consideração as variáveis em análise.

Feitas as reflexões acerca das práticas de controle, proposição e compreensão discursiva, a partir da ótica dos próprios conselheiros, passaremos a trabalhar com a dimensão da competência política subjetiva, ou seja, vamos nos debruçar acerca da percepção dos atores sobre a sua capacidade de influenciar os conselhos e acerca de seu conhecimento e preparo para o exercício da função de conselheiro, neste caso, além de nos preocuparmos com as impressões dos atores da Sociedade Civil, também nos interessa saber os posicionamentos dos agentes do Governo. Os dados obtidos com a aplicação do *survey* encontram-se na Coleção de

Tabelas 5 e 6, respectivamente agrupando respostas dos conselheiros do CMAS e do COMSAD.

Coleção de Tabelas 5: Competência subjetiva: influência e preparo dos conselheiros do CMAS, em porcentagem.

	Trabalhador do SUAS ⁹⁷			Entidades não governamentais			Usuários do SUAS		Governo		
Meu poder de influenciar as decisões do conselho é? ⁹⁸	alto	100%		alto	—		alto	—	alto	12,5%	
	médio	—		médio	66,7%		médio	100%	médio	25%	
	baixo	—		baixo	33,3%		baixo	—	baixo	50%	
	nenhum	—		nenhum	—		nenhum	—	nenhum	12,5%	
Minha participação em atividades de qualificação nos temas tratados (curso, conferências, oficinas, etc) é? ⁹⁹	alto	100%		alto	—		alto	100%	alto	12,5%	
	médio	—		médio	100%		médio	—	médio	50%	
	baixo	—		baixo	—		baixo	—	baixo	25%	
	nenhum	—		nenhum	—		nenhum	—	nenhum	12,5%	
Meu conhecimento acerca dos temas tratados nas reuniões é? ¹⁰⁰	alto	100%		alto	25%		alto	—	alto	12,5%	
	médio	—		médio	75%		médio	100%	médio	50%	
	baixo	—		baixo	—		baixo	—	baixo	37,5%	
	nenhum	—		nenhum	—		nenhum	—	nenhum	—	

⁹⁷ Um dos entrevistados não respondeu nenhuma pergunta da questão 19 do questionário, portanto todos os dados mensurados nessa coleção de tabelas referem-se a metade da amostra para o subsegmento “Trabalhador do SUAS”.

⁹⁸ Dois representantes de entidades não governamentais deixaram de responder essa pergunta.

⁹⁹ Um dos entrevistados representante do subsegmento “representantes de entidades não governamentais” deixou de responder essa pergunta.

¹⁰⁰ Um dos entrevistados representante do subsegmento “representante de entidades não governamentais” deixou de responder essa pergunta.

Coleção de Tabelas 6: Competência subjetiva: influência e preparo dos conselheiros do COMSAD, em porcentagem.

	Usuários do SUS			Trabalhador do SUS			Prestadores de serviços para o SUS			Governo		
Meu poder de influenciar as decisões do conselho é?	alto	10%		alto	40%		alto	33,3%		alto	___	
	médio	40%		médio	60%		médio	33,3%		médio	100%	
	baixo	40%		baixo	___		baixo	___		baixo	___	
	nenhum	10%		nenhum	___		nenhum	33,3%		nenhum	___	
Minha participação em atividades de qualificação nos temas tratados (curso, conferências, oficinas, etc) é?	alto	20%		alto	20%		alto	___		alto	33,3%	
	médio	30%		médio	80%		médio	66,7%		médio	___	
	baixo	20%		baixo	___		baixo	33,3%		baixo	66,7%	
	nenhum	30%		nenhum	___		nenhum	___		nenhum	___	
Meu conhecimento acerca dos temas tratados nas reuniões é?	alto	40%		alto	80%		alto	33,3%		alto	33,3%	
	médio	40%		médio	20%		médio	66,7%		médio	66,7%	
	baixo	20%		baixo	___		baixo	___		baixo	___	
	nenhum			nenhum	___		nenhum	___		nenhum	___	

No que tange ao CMAS os dados revelam que os próprios representantes do Governo consideram ter pouco poder de influência nas decisões do conselho, sendo que 72,5% dos entrevistados assinalaram como “baixo” ou “nenhum” poder de influenciar. Tal resposta provavelmente advém pelo fato de parte dos representantes das secretarias, que ocupam assento no conselho não exercerem cargos capazes de proporcionar decisões e com pouca afeição a discussão dos temas tratados, além de, frequentemente, serem substituídos ou serem faltosos nas reuniões, como já relatado nessa pesquisa. É também reflexo dessa questão, a porcentagem de 37,5% dos entrevistados que disseram ter baixa ou nenhuma participação em atividades de qualificação nos temas tratados (cursos, conferências, oficinas, etc.), bem como, os 37,5% que afirmaram ter baixo nível de conhecimento acerca dos temas tratados nas reuniões. Cabe ressaltar que, estes dados foram os que desnudaram menor preparo entre todos os atores envolvidos no CMAS.

Os demais atores entrevistados, ou seja, a “Sociedade Civil”, desmembrada no CMAS em Trabalhadores do SUAS, Entidades Não Governamentais e Usuários do SUAS, em sua totalidade afirmam que possuem “alta” ou “média” participação em atividades de qualificação nos temas tratados e que detêm conhecimento acerca dos temas tratados nas reuniões em proporção semelhante, portanto, consideram-se preparados para o exercício da função. Já no que se refere ao poder de influenciar as decisões do Conselho, apesar de, em sua maioria, também se posicionarem no sentido de reconhecerem suas competências, há que se destacar que, 33,3% dos entrevistados representantes de Entidades Não Governamentais afirmam ter um “baixo” poder de influência.

No caso do COMSAD, o segmento Usuários do SUS, apresentam opinião acerca de sua capacidade de influenciar, que revelam menor protagonismo, segundo a opinião de 50% dos entrevistados o poder de causar influência nas decisões do conselho é “baixo” ou “nenhuma”. Na mesma proporção de 50%, os respondentes disseram ter baixo ou nenhuma participação em atividades de qualificação nos temas tratados, porém, apenas 20% dos entrevistados deste segmento disseram ter “baixo” conhecimento acerca dos temas tratados nas reuniões.

O segmento dos Trabalhadores do SUS é o que se considera com maior capacidade de influenciar as decisões do conselho, sendo que 40% dizem ter “alto” poder de influência e 60% “médio” poder de influência; também são os que relatam ter maior participação em atividades de qualificação nos temas tratados, 20% “alto” e 80% “médio”, além de acreditarem contar com bom nível de conhecimento acerca dos temas, 80% “alto” e 20% “médio”.

Os representantes do Governo demonstram também confiança em sua capacidade de influenciar, (100% “médio”), e informam bom conhecimento acerca dos temas tratados, 33,3% “alto” e 66,7% “médio”. No que tange à participação em atividades de qualificação como cursos, conferências, oficinas, entre outros, 66,7% informam ter “baixo” nível de participação, o que, de certa forma, demonstra algum distanciamento destes agentes de espaços que, comumente são oferecidos e organizados, inclusive pelo próprio conselho.

Já os representantes do subgrupo dos Prestadores de Serviços para o SUS também contam, em sua maioria, com entendimento de que sua capacidade de influenciar é presente, ou seja, 66,6% do contingente acreditam ter “alto” ou “médio” poder de influenciar as decisões do conselho, mas é importante ressaltar que 33,3% assinalam como “nenhum” poder de influência, também essa mesma porcentagem de respondentes afirma ter uma “baixa” participação em atividades de qualificação nos temas tratados, todavia, todos dizem ter entre “alto” e “médio” conhecimento acerca dos temas, portanto, consideram-se preparados para discussões.

Concomitantemente a autorreflexão de suas competências políticas subjetivas, os entrevistados puderam se posicionar acerca de suas impressões sobre a permeabilidade do Governo em influenciar-se pelas ações dos conselhos, as respostas estão quantificadas na coleção de tabelas 7 (para o CMAS) e 8 (para o COMSAD).

Coleção de Tabelas 7: Impressões acerca da permeabilidade do governo na ótica dos conselheiros do **CMAS**, em porcentagens

	Trabalhador do SUAS ¹⁰¹		Entidades não governamentais		Usuários do SUAS		Governo	
O compromisso do Governo em respeitar/executar as decisões do conselho é? ¹⁰²	alto	100%	alto	—	alto	100%	alto	25%
	médio	—	médio	66,7%	médio	—	médio	37,5%
	baixo	—	baixo	33,3%	baixo	—	baixo	25%
	nenhum	—	nenhum	—	nenhum	—	nenhum	12,5%
O impacto das discussões/deliberações do conselho na gestão da secretaria é? ¹⁰³	alto	100%	alto	25%	alto	100%	alto	14,3%
	médio	—	médio	75%	médio	—	médio	28,6%
	baixo	—	baixo	—	baixo	—	baixo	28,6%
	nenhum	—	nenhum	—	nenhum	—	nenhum	28,6%

Coleção de Tabelas 8: Impressões acerca da permeabilidade do governo na ótica dos conselheiros do **COMSAD**, em porcentagens.

	Usuários do SUS		Trabalhador do SUS		Prestadores de serviços para o SUS		Governo	
O compromisso do Governo em respeitar/executar as decisões do conselho é?	alto	30%	alto	20%	alto	—	alto	33,3%
	médio	40%	médio	40%	médio	66,7%	médio	33,3%
	baixo	30%	baixo	20%	baixo	33,3%	baixo	33,3%
	nenhum	—	nenhum	20%	nenhum	—	nenhum	—
O impacto das discussões/deliberações do conselho na gestão da secretaria é?	alto	10%	alto	—	alto	66,7%	alto	33,3%
	médio	40%	médio	40%	médio	—	médio	33,3%
	baixo	30%	baixo	60%	baixo	33,3%	baixo	33,3%
	nenhum	20%	nenhum	—	nenhum	—	nenhum	—

¹⁰¹ Um dos entrevistados não respondeu nenhuma pergunta da questão 19 do questionário, portanto todos os dados mensurados nessa coleção de tabelas referem-se a metade da amostra para o subsegmento “Trabalhador do SUAS”.

¹⁰² Dois representantes de entidades não governamentais deixaram de responder essa pergunta.

¹⁰³ Um entrevistado representantes do “Governo” e um representante de “entidades não governamentais” não responderam essa pergunta.

Neste caso, procedemos a duas perguntas para que fossem mensuradas pelos entrevistados, a primeira, mais genérica, diz respeito ao compromisso do governo em respeitar/executar as decisões do conselho, a segunda, remete-se ao impacto das discussões/deliberações do conselho na gestão da secretaria municipal, que executa a política pela qual funciona como conselheiros. Apesar de tênue, há uma diferença entre as perguntas, a primeira diz respeito ao comprometimento da gestão pública quando das decisões do conselho acerca de algum tema, normalmente emitido por resoluções, a segunda remete o entrevistado a uma reflexão do cotidiano da secretaria, visto que nem todas as práticas dialógicas no conselho são materializadas em resoluções, mas permitem o aprimoramento da gestão também pelo caráter consultivo do conselho, portanto, o entrevistado é levado a refletir acerca dos efeitos de suas reuniões no dia a dia administrativo das secretarias.

Nessa linha de raciocínio, salienta-se que, no que se refere ao CMAS, os representantes do próprio Governo são os menos empolgados com a capacidade de permeabilidade da gestão às influências da Instituição Participativa em questão. Ocorre que 37,5% dos entrevistados disseram ser “baixo” ou “nenhum” o compromisso do Governo em respeitar/executar as decisões do conselho e, de forma ainda mais gritante, 57,2% dos entrevistados disse que as discussões/deliberações do conselho têm “baixo” ou “nenhum” impacto na gestão da secretaria. Os representantes da Sociedade Civil demonstraram, em sua maioria, maior confiança nessa permeabilidade, todavia 33,3% dos representantes das Entidades Não Governamentais apontaram como “baixo” o compromisso do governo em respeitar/executar as decisões do conselho, resposta que não se repete quando perguntados acerca do impacto das discussões/deliberações na gestão da secretaria.

No que se refere aos entrevistados vinculados ao COMSAD, para 30% dos representantes do segmento dos Usuários do SUS, o compromisso do Governo em respeitar/executar as decisões do conselho é “baixo” e no que tange ao impacto das discussões do conselho na gestão da secretaria 50% assinalam “baixo” ou “nenhuma”, demonstrando maior descrédito nos efeitos de suas ações no cotidiano administrativo da secretaria.

Em proporção ainda superior, o segmento dos Trabalhadores do SUS aponta na proporção de 40% das respostas que o compromisso do governo em respeita/executar as decisões do conselho é “baixo” ou “nenhuma”, e em 60% das respostas acreditam que o impacto das discussões/deliberações do conselho na gestão da secretaria é “baixo”.

É importante ressaltar que apesar de se apresentar minoritariamente, tanto respondentes do subgrupo Prestadores de Serviços para o SUS, quanto do subgrupo Governo,

responderam haver um “baixo” compromisso do Governo em respeitar/executar as decisões do conselho, bem como um “baixo” impacto das discussões/deliberações do conselho na gestão da secretaria.

Em uma perspectiva comparativa entre os dois conselhos em estudo, notadamente, o segmento em que se inscrevem os representantes do Governo apresentam posicionamentos diferentes em relação aos efeitos das ações do conselho no plano da gestão pública, no CMAS, são estes atores vinculados ao governo que menos acreditam na permeabilidade, do lado oposto, no COMSAD são os representantes do Governo e da outra metade de seu segmento, qual sejam “Prestadores de Serviços para SUS” que apresentam respostas mais positivas à permeabilidade.

Em situação inversa, no CMAS os representantes da Sociedade Civil são os que acreditam haver maior permeabilidade do Governo à influência do conselho, já no COMSAD os representantes de Usuários do SUS e Trabalhadores do SUS são os que apresentam menor crença na permeabilidade do Governo em influenciar-se pela Instituição Participativa em questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho parte do pressuposto que o sistema político democrático ganha qualidade, quando concilia a democracia representativa aos espaços da democracia participativa, em outras palavras, quando as instituições políticas formais se fazem permeáveis às contribuições da sociedade no controle e proposição de políticas públicas.

Do ponto de vista protocolar o fato de se verificar uma expansão vertiginosa de Conselhos de Política Pública, no seio das administrações públicas municipais das cidades brasileiras já funcionaria como confirmação dos rumos conciliadores das perspectivas representativas e participativas da democracia brasileira.

Porém, o êxito de tais Conselhos de Política Pública está diretamente ligado à sua constituição enquanto espaço democrático inclusivo e com relações horizontais de participação entre os segmentos sociais nela conviventes, além de sua capacidade propositiva e deliberativa no plano da política pública na qual se debruça, portanto, não basta a sua existência legal/formal para que de fato se constitua como espaço da democracia participativa.

É com essa convicção que nosso estudo se voltou para explicar a dinâmica de funcionamento de dois Conselhos de Política Pública do município de Diamantina/MG: o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina – COMSAD.

Com este recorte da pesquisa empírica, as duas unidades-caso são analisadas sob a luz de variáveis utilizadas pela literatura especializada, que se dedica a estudar os arranjos das Instituições Participativas, inauguradas no país pós-constituição de 1988.

De antemão, é preciso ressaltar que as experimentações de Instituições Participativas, como os Conselhos de Política Pública, guardaram distintos padrões de ação política e, portanto, de resultados no que tange à efetividade deliberativa (AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010). É importante ressaltar que nossos resultados de pesquisa possuem limites de recorte, que não nos permitem imputá-los aos seus pares de Conselho localizados em outros cenários, isso por decorrência da heterogeneidade da sociedade e das diferenças contextuais das cidades, sejam elas vinculadas às dimensões culturais, políticas, econômicas e/ou sociais.

De todo modo, ainda que nosso estudo empírico esteja determinado pela dinâmica do cenário municipal sob o parâmetro de experimentação dos conselhos em Diamantina/MG, nossos “achados” acabam por se unir aos diversos estudos produzidos sob perspectivas

similares, para revelar características de funcionamento dos Conselhos, que influenciam em seus potenciais democratizantes e deliberativos, podendo colaborar como reflexão a outras experiências de funcionamento dos espaços conselhistas.

No plano de análise empírica de nosso objeto optamos por descortinar a vivência da participação sob dois prismas: os Desenhos Institucionais dos Conselhos e os elementos sociais que se relacionam aos mencionados Desenhos Institucionais – poder e interesses.

Então, no que se refere aos Desenhos Institucionais, sob a luz das informações regimentais dos conselhos, a despeito de algumas discrepâncias entre as Leis e Regimentos Internos de ambos os espaços conselhistas (algo que merece atenção das instituições, caso queiram aprimorar suas regras de funcionamento), percebe-se uma paulatina adequação das duas Instituições Participativas em estudo, à constituição de regras de composição mais inclusivas e distributivas de poderes, utilizando-se como espelho as orientações de seus respectivos Conselhos Nacionais.

A relação regimental também revela previsões de estrutura organizacional e de frequência dos encontros, que desnudariam um nível de institucionalização bastante positivo. Na mesma direção, as formas de eleição previstas garantiriam pluralidade representativa das forças sociais e procedimentos democráticos de inclusão.

Não obstante a este fato, quando da análise da situação fática dos procedimentos de eleição, da presença efetiva nas reuniões e dos discursos dos conselheiros, outra realidade é desenhada.

Entre os pontos de convergência dos dois espaços conselhistas, a pesquisa revela que o processo de eleição não foi exatamente como previsto em edital, posto que, parcela substancial dos conselheiros não vinculados ao governo se incluiu na Instituição Participativa, por outros meios que não a eleição em assembleia, daí revela-se desde a indicação pelo governo ou pelo próprio conselho, até indicação pelas entidades que representam, desconsiderando qualquer procedimento de eleição. O “convite” para participar desnuda dificuldade, em se forjar disputa pelos espaços representativos por parte da sociedade civil.

Mesmo diante dessa dificuldade que parece ter sido presente em ambos os espaços, em última análise, o potencial democratizante inclusivo e representativo dos conselhos apresentou resultados que os diferenciaram.

A este respeito, os dados obtidos pela pesquisa revelam que no Conselho Municipal de Assistência Social de Diamantina/MG, apesar das pretensões de agregar representação de usuários, não teve de fato essa inclusão na proporção desejada (referimo-nos a composição do conselho em cumprimento de mandato, biênio 2017/2018), passando o espaço a ser palco,

hegemonicamente, da convivência de representantes do Governo com representantes de Entidades Não Governamentais, acrescidas em menor número de Representantes de Trabalhadores do SUAS que fazem parte da estrutura executora do Governo, sem que necessariamente se vincule concomitantemente a associações representativas de trabalhadores.

Já o Conselho Municipal de Saúde obteve uma composição mais heterogênea (também referimo-nos ao recorte temporal do mandato contemporâneo do conselho), contando com a presença mais efetiva de segmentos diversificados, inclusive de organizações da sociedade civil que desfrutaram dos serviços, apesar de que, no que tange aos segmentos Trabalhadores do SUS, também no caso do COMSAD, seus integrantes não são necessariamente inclusos em entidades representativas de conjunto de trabalhadores, portanto, sem que represente necessariamente os posicionamentos de coletivos de trabalhadores.

A presença efetiva dos segmentos sociais nas reuniões também demonstra divergências entre os dois conselhos, sendo que o CMAS contou com hegemonia dos representantes da Sociedade Civil, aqui materializada em quase sua completude em representantes de Entidades Não Governamentais, em detrimento dos representantes do Governo. Já o COMSAD foi exitoso, no sentido de garantir certa paridade entre os segmentos envolvidos no conselho.

É claro que a própria configuração do COMSAD colabora para essa paridade alcançada, já que há uma discriminação positiva em relação aos representantes do segmento Usuários do SUS, que detém 50% das vagas disponíveis, enquanto os representantes do Governo e Entidades Prestadoras de Serviços para o SUS contam com 25% e os outros 25% das vagas são ocupadas por representantes dos trabalhadores do SUS. Então, há um número maior de integrantes de usuários, ainda que tenham faltas em número maior deste primeiro segmento, como o contingente é numericamente superior, a paridade é mais facilmente alcançada.

De outro lado, o CMAS discrimina negativamente o segmento Usuários que, em suma, se uniria aos representantes de entidades não governamentais (por analogia, poderíamos comparar este segmento às entidades prestadoras de serviços para o SUS, já que na prática são executoras da política de assistência social) e aos Representantes de trabalhadores do SUAS, que conjuntamente ocupam 50% dos assentos, enquanto ao Governo restam os outros 50% das vagas. Daí um fator intrigante: ainda com essa concepção de paridade, os representantes do governo estão presentes em menor número nas reuniões, o que revela certo descrédito deste segmento ao espaço conselhistas em questão.

Nessa linha analítica, ainda é de se observar que no caso do CMAS não há previsão da obrigatoriedade do secretário da pasta fazer parte do conselho (algo que o diferencia do COMSAD) e os indicados para representarem outras pastas (secretarias), que compõem o conselho por regras regimentais também, em sua maioria, não são indivíduos com poder de decisão dos órgãos da administração pública que representam. Ambos os fatores fazem crer que o Governo não oferece crédito às discussões travadas naquele ambiente e não se sente pressionado a buscar protagonismo nos eventuais embates políticos, que poderiam surgir nestes espaços de discussão.

Nessa ótica, nossos estudos acabaram por identificar que o espaço conselhistas em questão (CMAS) se constituiu enquanto local de aproximação de agentes operadores da política de assistência social (organizações não governamentais), no intuito de fortalecimento da rede de atendimento, trocando apoio, experiências e propostas de execução da política, isso correlacionado às demandas por recursos financeiros e apoio operacional junto aos agentes governamentais. De outro lado, não houve grande propensão ao controle social, identificado como discussões relacionadas aos fundos, aos financiamentos, às normatizações e ao planejamento, além é claro, da fiscalização da execução da política. Assuntos menos tratados e quando em pauta, dominado pelo discurso de agentes governamentais.

Situação semelhante se verifica no COMSAD, no que se refere à condição secundária da dimensão do controle social no cotidiano discursivo dos conselheiros, havendo ainda prevalência de agentes governamentais neste âmbito temático, quando de sua tratativa que, ressalta-se, é menos presente. De maneira geral, os conselheiros ali presentes travaram maiores discussões acerca do que denominamos de “Gestão de Atendimentos” aí normalmente contendo demandas e denúncias acerca da execução da política, portanto, o espaço conselhistas, neste caso, serviu para expressar os anseios dos conselheiros no que tange aos serviços de saúde e nessa seara os representantes dos usuários conseguiram participação mais efetiva, diferentemente dos momentos em que se discutiram questões relacionadas ao controle social em suas diversas dimensões.

É de se observar que, no âmbito do COMSAD, em primeiro plano, estiveram as discussões relacionadas à organização interna do conselho, e em patamar próximo, o CMAS também se dedicou bastante a discussões acerca dessa “organização interna”. Esse destaque a dimensão discursiva acerca do próprio funcionamento dos conselhos, em grande parte, é provocado por dificuldades estruturais enfrentadas pelas Instituições Participativas. As informações contidas nas Atas de reunião de ambos os conselhos, trazem à baila situações de desconforto em relação às condições objetivas de funcionamento, seja pela falta de força de

trabalho dedicada a secretariar as instituições de maneira exclusiva, seja pela falta de condições materiais de toda ordem, inclusive de espaço físico, os conselheiros revelam em suas falas cotidianas, condições adversas de “trabalho”, algo que impactaria negativamente no exercício da função de conselheiro e no êxito de suas atividades.

No plano do COMSAD, ainda houve a constatação de discursos avessos à submissão de temas mais impactantes no controle da política por parte da sociedade política, algo que reforça a noção de pouca predisposição do Governo em se fazer permeável à interação com o conselho.

De todo modo, as dinâmicas de funcionamento dos conselhos revelam a submissão de dados administrativos nas plenárias, algo que, em si, já revelam algum potencial de funcionarem como um canal de fiscalização.

Não obstante, as respostas ofertadas por conselheiro do COMSAD acerca da compreensão de termos técnicos revelam alguma dificuldade de se posicionarem com propriedade quando de temas mais densos, isso no caso do segmento Usuários do SUS. Neste caso a linguagem é uma barreira perpetrada por agentes vinculados a burocracia da política pública aos cidadãos usuários. O mesmo não ocorre no caso do CMAS, posto que, ressalta-se, o segmento “Sociedade Civil”, neste caso, constitui-se em sua maioria por entidades não governamentais, portanto, por agentes com alguma familiaridade com a administração da política de assistência social.

Levando em consideração a variável propositiva, vinculada a desconcentração de poderes e, portanto, ao nível de democratização do espaço, tanto o segmento Usuários do SUS no caso do COMSAD, quanto o segmento “Sociedade Civil”, no que se refere ao subgrupo “Entidades Não Governamentais”, no caso do CMAS, são pouco propositivos no que tange à construção de pautas. Ficando essa tarefa concentrada nas mãos dos representantes do Governo, ou nas mãos dos representantes do subgrupo Trabalhadores do SUAS, no caso do CMAS, ou do segmento Trabalhadores do SUS, no caso do COMSAD.

É de se observar que no que tange ao auto julgamento da capacidade de influenciar as decisões dos conselhos, no caso do CMAS, os próprios representantes do Governo compreendem ter discreta influência, sendo este resultado, mais um reflexo da presença de integrantes de outras secretarias que pouco gozam de poder decisório ou afeição às discussões vinculadas à Assistência Social. No caso do COMSAD as respostas à capacidade de influenciar as decisões do conselho refletem a construção da dinâmica de relacionamento interinstitucional já traçada neste texto, ou seja, são os representantes do segmento Usuários do SUS que dizem, de maneira mais expressiva, terem baixo poder de influência, além de

acreditarem em pouca propensão do governo em se fazer permeável a suas decisões, algo que também os diferencia do CMAS, sendo que a “Sociedade Civil” acredita na permeabilidade do governo mais do que os próprios representantes do Governo.

No que se refere ao perfil dos conselheiros que se interagem em seus respectivos espaços conselhistas, é interessante apontar que, no caso do CMAS, o grupo goza de menores discrepâncias de características entre os segmentos sociais. O conselho em quase sua totalidade é composto por mulheres, jovens, com boa escolaridade e faixa salarial semelhante entre os segmentos sociais ali presentes, ainda assim, deve-se destacar que, os representantes do Governo possuem uma relativa vantagem de renda e escolaridade, bem como, possuem idade um pouco mais avançada.

Já o COMSAD possui composição mais heterogênea em relação ao sexo e, sobretudo, mais discrepantes em relação à escolaridade, renda e idade entre os segmentos sociais, sendo os representantes dos Usuários do SUS possuidores, em sua maioria, de idades mais avançadas, menores escolaridades e menores rendas, diferenças substanciais se comparado aos demais segmentos.

É de se ressaltar que em ambos os casos, os conselheiros em sua maioria, possuem características de engajamento cívico que demonstram ativismo social, isso, em especial, no que tange à sociedade civil, mas não exclusivamente.

De toda maneira, as diferenças mais gritantes de escolaridade, renda e idade existente entre o segmento dos Usuários do SUS e os demais segmentos que compõem o COMSAD, aliado à sua dinâmica de funcionamento, em que parecem existir barreiras de linguagem que inibem a interação, acaba por colaborar com as impressões negativas deste segmento no tocante à sua capacidade de influenciar as decisões do conselho.

Mesmo que os dados da pesquisa revelam uma condição marginalizada de exercício de poder de influência e comunicação, por parte dos segmentos menos envolvidos com a administração pública quando da interação dos agentes representantes, fato é que, em algum grau, todos que participam do Conselho obtêm condições diferenciadas de relacionar-se com o poder público, visto que fazem parte da administração municipal. Nessa condição, o caráter representativo dos conselheiros vinculados à sociedade civil é fundamentalmente determinante para o êxito da perspectiva democratizante dos espaços conselhistas.

A este respeito, a pesquisa empírica revela dados que merecem destaque. No caso do CMAS os conselheiros que representam Entidades Não Governamentais (subgrupo mais numeroso do segmento “Sociedade Civil”), em sua maioria, afirmam manter diálogo em suas entidades antes de tomar decisões na condição de conselheiro, todavia, também em sua

maioria, disseram não manter ou raramente manter discussões com outras entidades similares à que representa, mas que não ocupam assento no conselho. Portanto, tratar-se-ia de uma representação limitada à sua instituição. Os dados são ainda mais desalentadores se levarmos em consideração que, apesar de ser minoria, não foram desprezíveis (40%) dos respondentes disseram que raramente ou nunca mantêm diálogo mesmo no âmbito das instituições que representam. Desse modo, hegemonicamente, este grupo da sociedade civil ou produz posicionamentos particulares (representação de si mesmo), ou quando muito, reflete o posicionamento da instituição que representa, deixando alheio ao espaço da política a parcela da sociedade a qual teria que fazer eco.

No caso do COMSAD os respondentes representados do segmento Usuários do SUS, em sua grande maioria, afirma que sempre ou às vezes, dialogam com as entidades que representam antes da tomada de decisões, o que não ocorre quanto ao diálogo interinstitucional, ou seja, também, em sua maioria, se limitam a representar as entidades a que se vinculam. Também é expressivo o número de respondentes representantes do segmento Trabalhadores do SUS e do subgrupo Prestadores de serviços para o SUS, que afirmam raramente ou nunca consultarem suas entidades para formarem posicionamento acerca de temas discutidos.

Desse modo, notadamente os conselhos enfrentam dificuldade de se constituírem como grupo representativo das forças sociais conviventes na cidade.

Posto isso, é importante notar que a “força motriz” para instigar a participação reflete, de certa forma, as condutas representativas.

No tocante aos representantes da Sociedade Civil integrantes do subgrupo “Entidades Não Governamentais” inseridos no CMAS, notadamente, a possibilidade de gerar ganhos de ordem material às suas instituições é apontada na pesquisa como de grande relevância para definir suas intenções em participar. Aliando a isso, a possibilidade de funcionar como “ponte” entre cidadãos e serviços públicos é colocada também como fator de grande relevância, neste caso para todos os subgrupos do segmento “Sociedade Civil”, o que revela algum grau de poder almejado. Ambas as dimensões motivacionais podem representar interesses em incentivos seletivos, de natureza não coletiva que, se de um lado estimulam a participação, fazendo o espaço conselhistas um pouco mais atraente, por outro lado, pode restringir defesas de interesses mais amplos, e, portanto, a necessidade de diálogo com seus pares, para daí ofertar tomada de decisões que representariam a opinião de uma coletividade maior.

Nessa linha de raciocínio, não é surpreendente que a possibilidade de exercer controle e fiscalização das ações públicas enquanto motivação em participar apareça em posição secundária, para maior parte dos respondentes representantes de entidades Não Governamentais.

No caso do COMSAD, o incentivo seletivo vinculado a possibilidade de ganhos materiais está diretamente relacionado às motivações em participar por parte dos representantes de Prestadores de Serviço Para o SUS que, por analogia, são pares das Entidades Não Governamentais integrantes do CMAS. Já para os representantes dos Usuários do SUS, essa motivação até aparece como relevante para um número substancial de integrantes, porém não para a maioria. Todavia, a relação de influência inerente à função de conselheiro, que pode colaborar com a criação de condições para a população representada acessar serviços públicos, aparece como motivação relevante para a maioria dos representantes do segmento Usuários do SUS, o que revela que, de alguma forma, a posição de conselheiro pode refletir positivamente em sua relação de prestígio e respeito, sendo este um benefício individual, não coletivo, bastante motivacional.

Novamente, a possibilidade de exercer controle e fiscalização ocupou posição secundária para a maioria dos representantes da Sociedade Civil, neste caso representado pelo segmento dos Usuários de SUS (importante fração do que seria a “Sociedade Civil” no COMSAD). Esse fator motivacional normalmente foi apontado como relevante para os representantes de Trabalhadores em ambos os conselhos de política pública.

De outro lado, é salutar destacarmos que de maneira geral, em ambos os conselhos foi considerado como um importante fator para motivar a participação, a possibilidade de levar ao conhecimento do governo as reais necessidades da população, o que revela existir em grande número, uma concomitância de motivações vinculada a incentivos seletivos e ao desejo de militar na busca do “bem comum”. Tal característica do discurso se materializa como expressão de um capital cívico diferenciado de parcela do contingente conselhistas que, como visto pelos dados da pesquisa guardam perfil associativo e participativo positivos ao exercício de uma cidadania mais ativa.

Dado o exposto, a partir das variáveis analisadas, as dinâmicas de funcionamento dos Conselhos em estudo revelam limitações no que tange à capacidade propositiva e deliberativa desses espaços. Foram reveladas fragilidades nos mecanismos representativos quando da ocupação das Instituições Participativas em questão, bem como, revelou-se a primazia dos agentes governamentais quando das discussões mais impactantes na gestão pública.

Não obstante, essa mesma dinâmica de funcionamento demonstra que há potencial, para que os ambientes conselhistas em estudo se materializem em mecanismo de aplicação da dimensão do *accountability* do governo municipal, visto que, com certa frequência, dados da administração são apresentados para a apreciação dos conselheiros.

Nesse sentido, existem potencialidades nestes espaços institucionalizados de participação, de interação entre Estado e Sociedade, podendo ser produtora à consolidação de uma gestão pública mais eficiente.

Do ponto de vista da democracia participativa, todo esforço em horizontalizar os processos decisórios é fundamental. A este fim devem funcionar os espaços de participação. Assim, apenas com uma maior interação da população junto ao poder público será possível surgir um modelo de gestão participativa que, no momento, os dados da pesquisa não nos permitem dizer que existe.

Desse modo, o trabalho ora apresentado, pode de alguma maneira, contribuir com reflexões que se voltem a aprimorar as Instituições Participativas em estudo. Tendo em vista que são experimentações cujos Desenhos Institucionais e os elementos sociais que o perpassam (poder e interesses), não são estanques.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. 2014. Repertório de interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, n 2, pp.325-357.

ALMEIDA, D.C.R. **Conselhos Municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política**. 2006. 210f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

ALMEIDA, D.C.R. **Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa institucional**. In: AVRITZER, L. (coord.). 2009. Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil. Relatório de pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Belo Horizonte: Agência financiadora: FINEP. v.2. Disponível em: [file:///D:/pesquisas%20ipea/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_finep%20\(1\).pdf](file:///D:/pesquisas%20ipea/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_finep%20(1).pdf). Acesso em: 05 nov. 2015.

ALMEIDA, E.T.V. **A Sociedade Civil e seus múltiplos significados no debate contemporâneo: uma leitura Gramsciana**. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

ARATO. Andrew; COHEN, Jean. 1994. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Dei Rey. p. 147-182.

AVRITZER, L. (coord.). 2009. **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Relatório de pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Belo Horizonte: Agência financiadora: FINEP. v.2. Disponível em: [file:///D:/pesquisas%20ipea/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_finep%20\(1\).pdf](file:///D:/pesquisas%20ipea/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_finep%20(1).pdf). Acesso em: 05 nov. 2015.

AVRITZER, L. & COSTA, S., 2004. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703 a 728.

AVRITZER, L.; CUNHA, E.S.; REZENDE, D.A. **Efetividade deliberativa**. Texto base preparado para a Oficina “A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultado”. Brasília, maio de 2010 (mímio).

AVRITZER, L. 1999. Teoria Democrática, esfera pública e participação local. Cidadania e Democracia. **Sociologias**, Porto Alegre, UFRS, nº 02, jul / dez. 1999. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925> Acesso em: 05 jul. 2016.

AVRITZER, L. 2005. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia: os Caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª ed. 2005.

_____. 2008. Instituições Participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14,

nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. 1997. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Revista Lua Nova**. Revista de Cultura e Política: CEDEC, nº 39, p. 149 a 174. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a09n39.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2017.

_____. 2007. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

BABBIE, Earl. 1999. **Métodos de pesquisas de survey**. Tradução Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG.

BEHRING, E. R. 2003. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 1998. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. 1998, n 45, pp. 49-95.

CARCANHOLO, M. D. 1998. **Neoliberalismo e Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC**. In: CARCANHOLO, Marcelo D.; CARCANHOLO, R. A.; MALAGUTI, M. L. (Org.). Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez.

CODATO, A.N., Uma História Política da Transição Brasileira: Da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008 Acesso em: 03 jan 2017.

CÔRTEZ, S.V. Participação e governança: **o impacto de fóruns participatórios sobre a gestão e implementação de políticas públicas**. XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2004

COUTINHO, Carlos Nelson [2006]. “A democracia como valor universal”. Em: LÖWY, Michael [org.]. O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. pp. 447-454.

DAGNINO, E. *et. al.* Cultura democrática e cidadania. **Opinião Pública**, Campinas, v. nº 1, Novembro, 1998, p. 20-71.

DAGNINO, E. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In. DAGNINO, E. (org). Anos 90 - Política e sociedade no Brasil. Ed. Brasiliense, 1994, (pág. 103-115).

DEDECCA, C.S.; TROVÃO, C.J.B.M.; SOUZA, L.F. 2014. Desenvolvimento e equidade: desafios do crescimento brasileiro. Dossiê desenvolvimento e inovação. **Novos estud. - CEBRAP** no.98 São Paulo Mar. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000100003 acesso em: 12 de janeiro de 2017.

DOIMO, A. M. 1995. **A vez e A voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70** Rio de Janeiro. Relume-dumará/ANPOCS

DURIGUETTO, M.L. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. 1. Ed. São Paulo: Corte, 2007. 240 p.

FALCHETTI, C. A. **Participação popular nas políticas sociais: um estudo sobre os conselhos e a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Araraquara**. 2010. 210 f. Dissertação (mestrado em sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdades de Ciências e Letras de Araraquara. Araraquara/SP, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/99035>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FARIA, C.F., 2000. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n 49.

FARIA, C.F.; RIBEIRO, U. C. **Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo**. In. PIRIS, R.R.C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011.v. 7.

FONSECA, I.F. **Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos**. In. PIRIS, R.R.C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011.v. 7.

FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato & RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. 2003. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. Curitiba: **Revista Sociologia e Política**, nº 21, novembro. Disponível em: <http://www.scielo.com.br>. Acesso em 18 outubro de 2015.

GOHN, M.G. 2006. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Ciências Sociais UNISINOS**. VOL.42, N.1. disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008 acesso em: 16 de março de 2017.

GOHN, M.G. 2011. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez.

GOMES, R. M.; LUIZ, M.C. (2012). Ação comunicativa e deliberação: Contribuições de Habermas à democracia. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, 12. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9322> acesso em: 13 de junho de 2016.

HABERMAS, J. 1997. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume II.

HABERMAS, J., 1979. **Participação política**. In: *Política e Sociedade*. (F. H. Cardoso & C. E. Martins, org.), v. 1, pp. 375-388, São Paulo: Companhia Editora Nacional.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. MG. Diamantina. Disponível em: www.ibge.gov.br.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G. Representação Política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista brasileira de ciências sociais –RBCS**, vol. 21, , nº 60. Fevereiro/2006.

MARTINS, C.E. Vinte anos de Democracia? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 64, Jan, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000100003 Acesso em: 03 jan 2017.

MESTRINER, M. L. 2008. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez.

NOGUEIRA,M.A. 2011. **Um Estado para Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. 3.ed. São Paulo: Cortez.

OLSON, M. 2015. **A lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e um Teoria dos Grupos Sociais**. São Paulo: Editora EDUSP, 1 ed. 2 reimp.

PATEMAN, C. 1992. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PEREIRA, P. A. P. 2000. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez.

PEREZ, O. C. Novos atores e espaços de representação política: Práticas e concepções de representação em arenas extraparlamentares. **Revista Teoria e Sociedade** nº 19.2 - julho-dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rt/article/view/33/31>. Acesso em: 03 jan. 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. 1995. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: Conceito Básico e Possibilidades de Aplicação à Administração Escolar. **Paidéia, FFCLRP**. Ribeirão Preto, 1995.

PUTNAM, R.D. 2006. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5 ed.

RIBEIRO, F. P. 2001. 176f. **Cidadania Possível ou Neo-Clientelismo Urbano? Cultura Política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001

RIZOTTI, M.L.A. 2001. Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Sociais Brasileiras. **Semina: Ci. Soc. Hum.**, Londrina, v. 22, p. 39-56, set. 2001. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/3873>. Acesso em: 04 de outubro de 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia: os Caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª ed. 2005.

SCAVAZZA, J. F. Diferenças socioeconômicas das regiões de Minas Gerais. **Assembléia Legislativa de Minas Gerais**, setembro/2003. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2007.

SCHEEFFER, F. 2013. Teoria da Escolha Racional: A Evidenciação do Homo Economicus?. **Em Tese**: Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Florianópolis, v.10, n.1, jan/jun. disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/...2013v10n1p28/27245> acesso em: 04/01/2017.

SCHERER-WARREN, I. 2008. Movimentos sociais no Brasil Contemporâneo. História: Debates e Tendências –v.7, n.1, jan/jun. 2007, p.9 -21, no 2 sem.2008. disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/2947> acesso em: 12 de março de 2017.

SOMBRA, T.L.S. 2016. Teoria democrática e a ação coletiva de pequenos grupos. **RIL Brasília** a. 53 n. 210 abr./jun. 2016 p.203-210. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/210/ril_v53_n210_p203.pdf acesso em: 02 de janeiro de 2017

VARAJÃO, G. F. D. C.; VALADÃO, R. C. A formação do espaço urbano-regional de Diamantina-MG: uma análise geográfica de seus principais fatores históricos, econômicos e políticos. In: XVI Seminário sobre a Economia Mineira, 2014, Diamantina. XVI Seminário sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2014. Disponível em: <http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/a-formacao-do-espaco-urbano-regional-de-diamantina-mg.pdf>. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

WAMPLER, B. **Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?**. In. PIRIS, R.R.C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011.v. 7.

Documentos:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal. 1988.

BRASIL, Ministério da Saúde. Resolução CNS nº 333, 04 de novembro de 2003. Aprova as seguintes diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/resolucao333.htm. Acesso em 07 mai. 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS Nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>. Acessado em 10 de junho de 2017.

DIAMANTINA, Lei n º 1797 de 13 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a organização e atribuição do Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Diamantina/MG, Dez de 1990.

DIAMANTINA, Lei n º 1824 de 10 de maio de 1991. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde. Diamantina, maio de 1991.

DIAMANTINA, Lei n º 2224 de 23 de novembro de 1994. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Diamantina, novembro de 1994.

DIAMANTINA, Lei n ° 3172, de 29 de novembro de 2006. Reestrutura o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina – COMSAD e dá outras providências. Diamantina, novembro de 2006.

DIAMANTINA, Lei n ° 3882, de 29 de junho de 2015. Reestrutura o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina – COMSAD e dá outras providências. Diamantina, junho de 2015.

DIAMANTINA. Decreto n ° 361-A de 27 de novembro de 2007. Homologa Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde. Diamantina, novembro de 2007.

DIAMANTINA, Lei n ° 2308 de 11 de dezembro de 1995. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e da outras providências. Diamantina, dezembro de 1995.

DIAMANTINA, Lei n ° 2309 de 11 de dezembro de 1995. Cria o Fundo Municipal de Assistência Social e da Outras Providências. Diamantina, dezembro de 1995.

DIAMANTINA, Lei n ° 3016 de 24 de agosto de 2005. Altera dispositivos da Lei n ° 2308 de 11 de dezembro de 1995, que “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social”. Diamantina, agosto de 2005.

DIAMANTINA, Lei n ° 3734, de 30 de maio de 2012. Acrescenta dispositivos ao Artigo 1 ° da Lei n ° 2309, de 11 de dezembro de 1995, que cria o fundo municipal de Assistência Social e dá outras Providências. Diamantina, maio de 2012.

DIAMANTINA. Decreto n ° 057, de 2 de março de 2016. Nomeia representantes de instituições e entidades para compor o Conselho Municipal de Saúde (COMSAD) do Município de Diamantina. Diamantina, março 2016.

DIAMANTINA. Decreto n ° 0201, de 21 de junho de 2016. Nomeia representantes de instituições e entidades para compor o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do Município de Diamantina. Diamantina, junho 2016.

ANEXO A: EDITAL DE ELEIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 01/2016.



CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

EDITAL 01/2016

Edital de convocação de Assembleia Geral de Entidades de Assistência Social de Diamantina para eleição do Conselho Municipal de Assistência Social de Diamantina – CMAS.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Diamantina – MG, no uso das suas atribuições legais, com fundamentos na Lei Federal 8.742/93 (Loas), Lei Federal 12.435/2011 e Lei Municipal 2.308/95, art. 1º (alterada pela Lei 3.019/05), Art. 3º alterado pela Lei 3.016/05 pelo presente edital, convoca e torna pública Assembleia Geral de Entidades de Assistência Social de Diamantina, devidamente registradas neste Conselho, em dia com as suas obrigações legais, para eleger os Conselheiros representantes da Sociedade Civil para o biênio 2016/2018.

Art. 1º– Das entidades ou organizações da Assistência Social que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento e/ou que atuem na defesa e garantia de direitos dos beneficiários abrangidos pela Lei nº 8.742/93- LOAS, em consonância com o Decreto nº 6.308/2007, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS 016/2010, 027/2011, 033/2011 e 034/2011, e que representem os seguintes seguimentos:

I - seis representantes da sociedade civil e respectivos suplentes, da seguinte forma:

- a)** 03 (três) representantes de entidades não governamentais de atendimento aos usuários da assistência social sendo:
 - a.1) 01 (um) representante do serviço de acolhimento institucional em abrigo;
 - a.2) 01 (um) representante de entidade de atendimento a pessoa com deficiência;
 - a.3) 01 (um) representante do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

- b)** 03 (três) representantes de usuários participantes em entidades e/ou programas e serviços da assistência social:
 - b.1) 01 (um) representante de usuários dos benefícios de transferência de renda;

b.2) 01 (um) representante de usuários dos serviços de atendimento à pessoa idosa ou com deficiência;

b.3) 01 (um) representante dos trabalhadores da política de assistência social.

II - seis representantes de entidades governamentais do Município e respectivos suplentes, da seguinte forma:

a) 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;

b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;

c) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo;

d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer;

e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.

Parágrafo único: Na ausência de representantes de algum dos seguimentos do art. 1º, parágrafo I alínea a e b, a vaga disponível será preenchida por usuário ou organização de usuários, e na ausência destes a vaga será preenchida por entidades de assistência social ou organizações de Assistência Social.

Art. 2º Serão considerados usuários e/ ou organizações de usuários todos os usuários vinculados aos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, organizadas sob diversas formas como associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social, além dos demais usuários.

Parágrafo único: será informado à rede socioassistencial para que mobilize os usuários da política e encaminhe no mínimo 01 (um) usuário para participar do tramite de eleição.

Art. 3º Serão consideradas entidades e organizações de Assistência Social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei 12.435/2011, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

Art. 4º Serão consideradas entidades de trabalhadores do setor todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos de profissões regulamentadas que organizem, defendam e representem os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme

preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social); e (Trabalhadores do Suas são todos aqueles inseridos nas Secretarias de Assistência Social, nas Unidades públicas estatais, nas Entidades e Organizações de Assistência Social, nas Secretarias Executivas dos Conselhos de Assistência Social, respectivamente responsáveis pelas funções de gestão, de provimento e de apoio ao exercício do controle social no âmbito do SUAS).

Art. 5º O CMAS designa a Comissão de Normas Regulamentos e Inscrições para realizar os tramites necessários para a eleição da gestão biênio 2016-2018.

Art. 6º Os Conselheiros governamentais serão indicados por suas respectivas Secretarias, e nomeados pelo Prefeito e os não-governamentais eleitos pela assembleia dos seguimentos representados, conforme especificado no item 1 deste edital, que atuam no Município.

Art. 7º Os representantes da sociedade civil serão eleitos em foro próprio, entre os seus pares.

Art. 8º Em caso de empate entre entidades e organizações de Assistência Social será utilizado como critério de desempate a entidade que comprovar o maior tempo de atividade através da inscrição do CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Art. 9º A Assembleia Geral será realizada no dia 07/06/2016, de 09:00 h às 11:00 horas, na Sala de Reuniões da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Diamantina, localizada na Rua da Glória, 394 – Centro Diamantina/M.G, sob responsabilidade e supervisão da Comissão Eleitoral aprovada pela Resolução do CMAS nº 07/2016/CMAS.

Art. 10º A eleição terá primeira chamada as 09:00 horas e segunda chamada as 09:30 horas. A assembleia acontecerá com quórum de maioria simples (cinquenta por cento mais um) das entidades inscritas convocadas. A apuração dos votos terá início imediatamente após a última entidade registrada na lista de presença ter votado.

Art. 11º Os seguimentos representados serão compostos conforme a Lei municipal Lei Municipal 2308/95, art. 1º (alterada pela Lei 3.019/05), Art. 3º alterado pela Lei 3016/05 de 12 (doze) membros titulares e 12 (doze) suplentes.

Art. 12º A Comissão Eleitoral encarregar-se-á dos trabalhos e elegerá, dentro os seus pares, dois conferentes.

Art. 13º A Comissão Eleitoral é competente e soberana para dirimir dúvidas sobre o desenvolvimento dos trabalhos durante a assembleia de votação.

Art. 14º Os seguimentos representados interessados em indicar representantes às vagas inscrever-se-ão, obrigatoriamente pelo seu representante legal no período de 30/05/2016 a 06/06/2016, no Conselho Municipal de Assistência Social. No ato de inscrição, a entidade indicará um único membro que a representará.

Art. 15º São requisitos para a candidatura no Conselho Municipal de Assistência Social de Diamantina:

1- Das entidades e organizações de Assistência Social:

1.1 - atuar na área de assistência social no município;

1.2 - ter sede no Município de Diamantina;

1.3 - estar em funcionamento no mínimo 01 (um) ano;

1.4 - ser inscrita no CMAS de Diamantina;

Art. 16º Documentos necessários no ato da inscrição:

1- cédula de identidade (RG), do cadastro de pessoa física (CPF), do título eleitoral e comprovante de residência (no ato da inscrição e no dia da eleição os originais deverão ser apresentados).

1 – ficha fornecida pelo CMAS devidamente preenchida e assinada pelo responsável do seguimento representado.

2 - Ata autenticada da última eleição da Diretoria.

4 - Cópia da ata da última reunião da Diretoria.

Art. 17º A assembleia Geral terá os seguintes momentos:

1 – Apresentação dos seguimentos representados habilitados pela Comissão Eleitoral;

2 – Votação;

3 – Apuração;

4 – Aprovação da ata.

Art. 18º Os seguimentos representados deverão tentar preencher as vagas por consenso, caso não ocorra, inicia votação secreta por seguimento.

Art. 19º A eleição far-se-á por voto das entidades inscritas no processo, sendo que cada entidade será habilitada a votar pelo registro na lista de presença.

Art. 20º A entidade, pelo membro designado nos termos deste edital, deverá votar em 02 (dois) nomes constante na lista de candidatos do seu seguimento.

Art. 21º Em caso de empate em alguma segmento representado, abrir-se-á votação para os candidatos de todas as entidades presentes.

Art. 22º Serão considerados eleitos os candidatos mais votados.

Art. 23º Os votos brancos e nulos serão compilados para o fechamento e consolidação da apuração.

Art. 24º Na mesma ordem, preenchidas as vagas titulares, serão considerados eleitos os respectivos suplentes na sequência da apuração de votos.

Art. 25º O mandato no Conselho Municipal de Assistência Social será de 02 (dois) anos, sendo permitida apenas uma recondução.

Art. 26º A participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Diamantina (CMAS) é considerada serviço relevante, não fazendo jus a qualquer tipo de remuneração, nem vínculo empregatício.

Art. 27º As eventuais interposições de recursos deverão ser fundamentadas nas leis supracitadas e encaminhadas à comissão Eleitoral, em até 02 (dois) dias após a eleição.

Art. 28º Cabe a Comissão Eleitoral julgar e apresentar manifestação sobre os recursos.

Art. 29º Os representantes da sociedade civil e representantes governamentais junto ao Conselho Municipal de Assistência Social serão empossados no prazo máximo de trinta dias após a proclamação do resultado da eleição, com publicação dos nomes, através de portaria assinada pelo chefe do Executivo.

Diamantina, 25 de Maio de 2016.

Comissão Eleitoral do CMAS



CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

ANEXO I

FICHA DE INSCRIÇÃO ELEIÇÃO CMAS 2016

ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

NOME DA ENTIDADE OU ORGANIZAÇÃO:

CNPJ: _____

ENDEREÇO: _____ Nº _____

BAIRRO: _____ MUNICÍPIO _____

TELEFONE: _____ EMAIL: _____

REPRESENTANTE LEGAL: _____

DOCUMENTOS APRESENTADOS (ART. 16 EDITAL 001/2016)

() Ata autenticada da última eleição da Diretoria;

() Cópia da ata da última reunião da Diretoria;

() CNPJ atualizado;

() Ofício indicando os representantes da Entidade (um titular e um suplente), que serão representantes no CMAS.

PARECER DA COMISSÃO:

() Deferido

() Indeferido



CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

ANEXO II

FICHA DE INSCRIÇÃO ELEIÇÃO CMAS 2016

USUÁRIOS OU DE ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS

NOME DO USUÁRIO OU ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIO:

ÓRGÃO OU ENTIDADE VINCULADA: _____

ENDEREÇO: _____ Nº _____

BAIRRO: _____ MUNICÍPIO _____

TELEFONE: _____ EMAIL: _____

DOCUMENTOS APRESENTADOS (ART. 16º EDITAL 001/2016)

() Declaração de Vínculo de Entidade Governamental com o Usuário

() Declaração de Vínculo de Entidade Não Governamental com o Usuário

PARECER DA COMISSÃO:

() Deferido

() Indeferido



CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

ANEXO III

FICHA DE INSCRIÇÃO ELEIÇÃO CMAS 2016

ENTIDADES DE TRABALHADORES DO SETOR

NOME DA ORGANIZAÇÃO:

ENDEREÇO: _____ Nº _____

BAIRRO: _____ MUNICÍPIO _____

TELEFONE: _____ EMAIL: _____

DADOS TITULAR:

NOME: _____

EMAIL: _____

TELEFONE: _____

DADOS SUPLENTE:

NOME: _____

EMAIL: _____

TELEFONE: _____

DOCUMENTOS APRESENTADOS (ART. 16º EDITAL 001/2016)


() Ofício indicando os representantes da Entidade (um titular e um suplente), que serão representantes no CMAS.

PARECER DA COMISSÃO:


() Deferido

() Indeferido

ANEXO B: EDITAL DE ELEIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – BIÊNIO (2016/2017)



**CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE
DIAMANTINA/MG**



EDITAL DE ELEIÇÃO

**EDITAL DE ELEIÇÃO DE ENTIDADES/INSTITUIÇÕES PARA
COMPOREM O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE
DIAMANTINA BIÊNIO 2016-2017, DE ACORDO COM A
RESOLUÇÃO COMSAD/MG Nº 01/2015.**

O Conselho Municipal de Saúde de Diamantina/MG, através da Comissão Eleitoral, torna-se público a quem este edital chegar e dele tiver conhecimento, que encontram-se abertas as inscrições de entidades e instituições de Usuários do SUS, de Trabalhadores da Saúde no SUS e Prestadores de Serviços para o SUS para participar do processo eleitoral para comporem o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, biênio – 2016-2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução COMSAD Nº 01/2015.

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - A Plenária Extraordinária para eleição das entidades e instituições de Usuários do SUS, de Trabalhadores da Saúde no SUS e Prestadores de Serviços para o SUS, para comporem o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, será realizada no dia **09 de Dezembro de 2015, no período de 17h00min. as 19h00min. no auditório do Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Diamantina, localizado na Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG.**


DA PARTICIPAÇÃO NO PLEITO ELEITORAL

Art. 2º - Poderão votar e serem votados os representantes de entidades e instituições legalmente cadastradas no processo eleitoral, inscritas no período de **16 a 27 de Novembro de 2015, nos dias úteis, no horário de 12h00min as 18h00min.,** na sala do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, localizado na Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG, preencher o Requerimento de Inscrição (anexo I).

DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO:

Art. 3º - O Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, de acordo com a Resolução nº 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde e a Lei municipal nº 3.882, de 29 de Junho de 2015, terá composição paritária, com um total de 16 (dezesesseis) membros titulares e 16 (dezesesseis) suplentes; dos quais 50% (cinquenta por cento) representará os usuários do SUS, 25% (vinte e cinco por cento) representará os profissionais/trabalhadores de saúde do SUS e 25% (vinte e cinco por cento) representantes do gestor municipal e prestador de serviço para o SUS.

A participação de órgãos, entidades e movimentos sociais terá como critério a representatividade, a abrangência e a complementaridade do conjunto da sociedade, no âmbito de atuação do Conselho de Saúde. De acordo com as especificidades locais,



Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG – CEP 39100000
 Telefones: (38) 3531 9735 - Correio eletrônico: conselhodesaude.diamantina@yahoo.com.br



CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DIAMANTINA/MG



aplicando o princípio da paridade, serão contempladas, dentre outras, as seguintes representações:

- a. associações de pessoas com patologias;
- b. associações de pessoas com deficiências;
- c. entidades indígenas;
- d. movimentos sociais e populares, organizados (movimento negro, LGBT...);
- e. movimentos organizados de mulheres, em saúde;
- f. movimentos de estudantes;
- g. entidades de aposentados e pensionistas;
- h. entidades congregadas de sindicatos, centrais sindicais, confederações e federações de trabalhadores urbanos e rurais;
- i. entidades de defesa do consumidor;
- j. organizações de moradores;
- k. entidades ambientalistas;
- l. organizações religiosas;
- m. trabalhadores da área de saúde: associações, confederações, conselhos de profissões regulamentadas, federações e sindicatos, obedecendo as instâncias federativas;
- n. comunidade científica;
- o. entidades públicas, de hospitais universitários e hospitais campo de estágio, de pesquisa e desenvolvimento;
- p. entidades patronais;
- q. entidades dos prestadores de serviço de saúde; e
- r. governo.

DA HABILITAÇÃO DAS ENTIDADES

Art. 4º - A entidade/instituição para concorrer à vaga no CMS/DIAMANTINA-MG deverá, obrigatoriamente, apresentar à Comissão Eleitoral no momento da inscrição os seguintes documentos:

- I – Requerimento solicitando a inscrição da Entidade, anexo I parte integrante deste edital;
- II – Cópia da Ata de posse da diretoria, quando for o caso;
- III - Cópia do Estatuto da Entidade e/ou do Regimento Interno devidamente registrado em Cartório, quando for o caso.
- IV – Cópia do CNPJ da entidade, quando for o caso;
- V – Cópia do documento que comprove o credenciamento de serviços para atendimento a usuários do SUS, para os Prestadores de Serviço no SUS;

§ 1º – Não concorrerá à vaga a entidade que deixar de apresentar os documentos necessários ou os fizer fora do prazo estipulado.

§ 2º – Cada entidade e/ou instituição poderá concorrer somente a 01 (uma) categoria.

2

§ 3º - Será afixado na sala do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina e nas dependências da Prefeitura Municipal de Diamantina/Secretaria Municipal de Saúde, a relação das entidades e/ou instituições habilitadas.



Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG – CEP 39100000
Telefones: (38) 3531 9735 - Correio eletrônico: conselhodesaude.diamantina@yahoo.com.br



CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DIAMANTINA/MG



Art. 5º - São requisitos obrigatórios para as entidades concorrerem à vaga no CMS/DIAMANTINA-MG:

§ 1º - Possuir sede estabelecida em Diamantina, possuindo, no mínimo, 01 (um) ano de funcionamento, salvo os sindicatos de base estadual, os quais deverão ter membros que fazem parte da diretoria ou que sejam filiados ou associados no município de Diamantina, indicados pela direção estadual através de correspondência específica.

§ 2º - Estar regularmente constituída, apresentando seu Estatuto e/ou Regimento Interno, bem como registrada em órgão competente, quando for o caso.

DA INDICAÇÃO DOS REPRESENTANTES PELAS ENTIDADES

Art. 6º - Os representantes a serem indicados pelas entidades serão escolhidos em Assembleia, respeitados seus Estatutos e/ou Regimentos Internos de cada entidade.

§ 1º - A indicação do representante da entidade deverá ser comunicada à Comissão Eleitoral do CMS/DIAMANTINA-MG, mediante correspondência específica acompanhada de cópia da Ata da Assembleia que os elegeu, podendo o indicado ser diretor, filiado ou associado, respeitado seus Regimentos Internos, salvo os representantes das Instituições Prestadoras de Serviços no SUS e do Governo Municipal, por suas particularidades, e ser encaminhada a Comissão Eleitoral do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, por meio de ofício em até **05 (cinco)** dias úteis, após a divulgação das entidades eleitas para comporem o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, biênio 2016/2017.

§ 2º - A indicação de que trata o caput anterior deverá conter a qualificação completa do representante indicado, devendo conter os seguintes dados: nome completo, estado civil, profissão, data de nascimento, CPF, RG, endereço residencial e endereço profissional, telefones (residencial, profissional, fax e celular) e e-mail, se tiver.

§ 3º - A entidade que deixar de fazer a indicação dentro do prazo estipulado não poderá integrar o CMS/DIAMANTINA-MG.

Art. 7º - São requisitos obrigatórios à qualificação dos membros indicados pelas entidades:

§ 1º - Ser residente e domiciliado no município de Diamantina;

§ 2º - Ter idade mínima de 18 (dezoito) anos, com apresentação de documentos comprobatórios, se solicitados.

PRAZOS DE INSCRIÇÃO, HABILITAÇÃO, RECURSOS, E DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

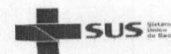
Art. 8º - O processo eleitoral do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, será realizado de acordo com o cronograma abaixo:



Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG – CEP 39100000
Telefones: (38) 3531 9735 - Correio eletrônico: conselhodesaude.diamantina@yahoo.com.br



CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DIAMANTINA/MG



Publicação do Edital	09/11/2015
Período de Inscrição	16 a 27/11/2015
Publicação das Inscrições habilitadas	02/12/2015
Recursos contra o resultado das inscrições	03 e 04/12/2015
Plenária Extraordinária para Eleição das entidades e instituições	09/12/2015
Divulgação das entidades e instituições eleitas para comporem o COMSAD	09/12/2015
Recurso contra o resultado da eleição das entidades e instituições	10 e 11/12/2015
Indicação dos representantes das entidades/instituições	10 a 16/12/2015

Os pedidos de recurso e impugnação que possam incidir sobre o processo eleitoral, poderão ser protocolados na sede do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, localizado na Rua da Glória, 394 – centro – Diamantina/MG, no horário de 13h00min as 15h00min.

DA PLENÁRIA EXTRAORDINÁRIA ELEITORAL:

Art. 9º - A plenária extraordinária de eleição de representantes para o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina/MG, se instalará no dia **09 de Dezembro de 2015 às 17h00min., no auditório do Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Diamantina MG, localizado na Rua da Glória 394, centro, Diamantina MG**

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS:

Art. 10 - Os interessados poderão requisitar cópia do Regimento Interno do COMSAD e/ou da Resolução COMSAD/MG Nº 01/2015, junto à Comissão Eleitoral do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina/MG, Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG, no horário de 12h00min as 16h00min.

Art. 11 – Será de inteira responsabilidade da entidade/instituição as informações prestadas no requerimento de inscrição, o acompanhamento dos prazos, bem como a observância as normas estabelecidas neste edital.

Art. 12 - Os casos omissos neste edital serão resolvidos pela Comissão Eleitoral, e se necessários pelo plenário do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina.

Art. 13 - Este edital entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos para a data de sua assinatura.

Diamantina MG, 09 de Novembro de 2015

Juliano Pedro da Silva
Presidente do COMSAD

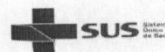
Marcio Sebastião Silva
Presidente da Comissão Eleitoral



Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG – CEP 39100000
Telefones: (38) 3531 9735 - Correio eletrônico: conselhodesaude.diamantina@yahoo.com.br



CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DIAMANTINA/MG



Anexo I da Resolução COMSAD nº 01/2010

REQUERIMENTO DE INSCRIÇÃO

Ilustríssimo Senhor Presidente da Comissão Eleitoral do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina/MG,

A (o) _____,
(nome da entidade ou movimento social)

por meio de seu representante legal, abaixo assinado, vem respeitosamente requerer sua inscrição na eleição do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina para o biênio 2016/2017, na qualidade de candidato (a) a vaga no segmento de:

- usuários do SUS (),
- trabalhador/profissionais de saúde no SUS (),
- prestadores de serviço para o SUS (),

conforme a Resolução COMSAD Nº 01/2015, para o qual apresenta anexa a documentação exigível.

Nestes termos, solicita deferimento.

Diamantina/MG, _____, _____ de 2015.

Representante Legal

5





CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DIAMANTINA/MG



Anexo II da Resolução COMSAD nº 01/2010

TERMO DE INDICAÇÃO DE DELEGADO

Ilustríssimo Senhor Presidente da Comissão Eleitoral do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina/MG.

A _____,
(nome da entidade ou movimento social)
por meio de seu representante legal, abaixo assinado, indica para delegado o (a) Sr (a) _____ e o (a) Sr (a) _____ para a Plenária Extraordinária para eleição do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, biênio 2016/2017, na qualidade de eleitor, no segmento de: usuários do SUS (), trabalhador/profissionais de saúde no SUS (), prestadores de serviço no SUS (), Governo (), cujo dados estão descritos abaixo:

Nome do Delegado: _____
RG: _____ CPF: _____
Endereço completo: _____
Diamantina/MG, CEP: 39-100.000
Fone: () _____ Fax: () _____
E-mail: _____

Nome do Delegado: _____
RG: _____ CPF: _____
Endereço completo: _____
Diamantina/MG, CEP: 39-100.000
Fone: () _____ Fax: () _____
E-mail: _____

Nestes termos, solicita deferimento.

Diamantina, _____ de _____ de 2015.

Representante Legal

6

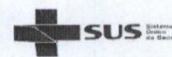


Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG – CEP 39100000
Telefones: (38) 3531 9735 - Correio eletrônico: conselhodesaude.diamantina@yahoo.com.br

ANEXO C: EDITAL DE ELEIÇÃO DE TRABALHADORES/PROFISSIONAIS DA SAÚDE DO SUS (COMSAD - BIÊNIO 2016/2017).



CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DIAMANTINA/MG



EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE ELEIÇÃO DE TRABALHADORES / PROFISSIONAIS DA SAÚDE DO SUS

A Mesa Diretora do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina e a Comissão Eleitoral do COMSAD, no uso de suas atribuições legais e regimentais, de acordo com o disposto no Parágrafo 3º do Artigo 6º da Resolução COMSAD/MG Nº 01/2015, bem como a regulamentação do processo de escolha dos representantes dos TRABALHADORES/PROFISSIONAIS DA SAÚDE DO SUS, no Conselho Municipal de Saúde de Diamantina/MG para o biênio 2016/2017, estabelece:

- 1) A realização da **Plenária Extraordinária para eleição de Trabalhadores/Profissionais de Saúde do SUS**, a realizar-se no dia 06 de Janeiro de 2016 as 17h00min. no auditório do Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Diamantina localizado na Rua da Glória, 394 – 2º andar – Centro – Diamantina/MG.
- 2) Que os TRABALHADORES/PROFISSIONAIS DE SAÚDE DO SUS, que desejarem candidatar-se a uma das vagas para o Conselho Municipal de Saúde de Diamantina, deverão inscrever-se no período de **04 a 06 de Janeiro de 2016, no horário de 13h00min. as 17h00min., na sala do COMSAD localizado na Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG**; apresentando no ato da inscrição, a declaração/documento que comprove vínculo empregatício nos serviços de saúde do SUS (público e/ou conveniados/contratados).
- 3) O número de vagas para o seguimento dos TRABALHADORES / PROFISSIONAIS DA SAÚDE DO SUS são 04 (quatro), tendo o mesmo número correspondente de suplentes.
- 4) Os interessados poderão requisitar cópia do Regimento Interno do COMSAD e/ou da Resolução COMSAD/MG Nº 01/2015, junto à Comissão Eleitoral do Conselho Municipal de Saúde de Diamantina/MG, Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG, no horário de 13h00min as 16h00min.

Diamantina, 23 de Dezembro de 2015.

Juliano Pedro da Silva
Presidente do COMSAD

Marcio Sebastião Silva
Presidente da Comissão Eleitoral do COMSAD

Documento APROVADO na reunião ordinária de 22 de Dezembro de 2015.



Rua da Glória, 394 – Centro – Diamantina/MG – CEP 39100000
Telefones: (38) 3531 9735 - Correio eletrônico: conselhodesaude.diamantina@yahoo.com.br

ANEXO D: QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: CONSELHEIROS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: CONSELHEIROS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dissertação de Mestrado: “Participação Popular no palco deliberativo: um estudo da vivência participativa da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas de Assistência Social e Saúde de Diamantina/MG”.

Discente: Samuel Luiz de Souza Pereira.

Olá! Antes de começarmos a conversar, quero agradecer sua disponibilidade em contribuir com a pesquisa. Muito obrigado!

As perguntas que serão feitas visam compreender como funciona o conselho, em especial, como se dá a participação dos conselheiros e suas impressões sobre o funcionamento desse espaço.

Para iniciar quero conhecer você um pouco melhor. Assim, poderei ver como pensam os conselheiros com diferentes características pessoais, quando se posicionarem nas demais perguntas. Mas observo que todas as respostas serão tratadas de maneira sigilosa, portanto, sem nenhuma informação que possa identifica-los no trabalho final.

1- o Sr. (Sra) se incluiu nesse conselho representando qual segmento da sociedade? A) () representante do governo B) () representante da sociedade civil. B.1 () usuários B.2 () representantes de entidades não governamentais B.3 () trabalhador	
2 - Sexo () Masculino () Feminino	3 - Idade () 18 a 24 () 25 a 34 () 35 a 44 () 45 a 59 () 59 e mais
4 – Qual a sua escolaridade? () Ensino Fundamental Completo (1º grau) () Ensino Fundamental Incompleto (1º grau) () Ensino Médio Completo (2º grau) () Ensino Médio Incompleto (2º grau) () Ensino Superior Completo () Ensino Superior Incompleto () Pós-Graduação Completa () Pós-Graduação em andamento	5- Qual é sua atividade profissional atualmente? (se não estiver trabalhando, vá para o item 5.1) <hr/> 5.1- atualmente estou: () desempregado () aposentado () dona (o) de casa
6- Qual sua renda mensal? () no momento não estou auferindo renda. () Até 1 salário mínimo. () De 1 a 3 salários mínimos. () De 3 a 6 salários mínimos. () De 6 a 9 salários mínimos. () De 9 a 12 salários mínimos . () De 12 a 15 salários mínimos. () Mais de 15 salários mínimos.	

Agora que o conheço um pouco, gostaria de saber mais sobre seu engajamento cívico/político:

7- A quantas gestões do conselho de Assistência Social o Sr. (a) exerce a função de conselheiro?

- ☐) essa é a primeira vez que faço parte do conselho.
- ☐) já estou no conselho a **dois mandatos**.
- ☐) já estou no conselho a **três mandatos**.
- ☐) já estou no conselho a **quatro mandatos**.
- ☐) não sei responder.

8- Além de ser conselheiro no conselho de Assistência Social o Sr. (a) ocupa assento em outro conselho?

- ☐) não
- ☐) sim qual/quais _____

9 – O Sr. (a), atualmente, participa de alguma atividade política ou movimentos sociais, além do conselho de Assistência Social? Quais?

- ☐) Associação de Moradores
- ☐) Sindicato. Qual? _____
- ☐) Clube de Serviços (Rotary, Lions, etc)
- ☐) Partido Político. Qual? _____
- ☐) Grêmio Esportivo
- ☐) Grêmio Estudantil
- ☐) Movimentos Religiosos
- ☐) Associação Profissional
- ☐) Outro. Qual? _____
- ☐) Nunca participou.

10 - para mensurarmos o quanto assuntos políticos te interessa, qual alternativa melhor te representa:

- ☐) me interessa muito por política.
- ☐) meu interesse por política é médio.
- ☐) me interessa pouco por política.
- ☐) meu interesse por política é nenhum.

11- Assinale abaixo as alternativas que coincidem com práticas políticas que tenha se envolvido no último ano.

- ☐) exercício do voto nas últimas eleições.
- ☐) manifestações de rua.
- ☐) abaixo-assinados.
- ☐) trabalho voluntário em processos eleitorais.
- ☐) comparecimento a comícios.
- ☐) outros. Especifique _____
- ☐) nenhuma das alternativas.

12- Qual a sua função na entidade ou órgão público que você representa no (s) Conselho (s)?

- ☐) Presidente
- ☐) Vice-Presidente
- ☐) Tesoureiro
- ☐) Técnico contratado
- ☐) Técnico concursado (efetivo)

- () Gestor da pasta (Secretário (a))
 () usuário dos serviços
 () Outra. Qual? _____

Agora precisamos saber um pouco mais sobre como é a relação de representação exercida pelo Sr. (a) junto ao segmento ao qual se inclui. **(caso seja representante do governo, vá para o item 19)**

13 – Como se deu a indicação do Sr. (a) para ocupar assento no conselho de Assistência Social?

- () Por eleição aberta a todos os membros ou representantes de entidades da sociedade civil do município, que atuam na política de assistência social.
 () por indicação do (a) prefeito (a) ou secretário (a) da política de assistência social do município.
 () por eleição em assembleia ou em conferência municipal, com participação ampla da sociedade.
 () outros procedimentos de escolha. Qual?

14 – quais meios o Sr. (a) faz uso para transmitir as informações daquilo que se discute no interior do conselho à sua entidade?

- () Em Assembleia Geral da Entidade
 () Em reunião com a Diretoria
 () Informativo/Jornal
 () Quadro/Mural
 () Correio Eletrônico (e-mail)
 () Outras.Quais? _____
 () Não repassa

15 – em que medida as posições tomadas pelo Sr. (a) frente as discussões e deliberações ocorridas no interior do conselho são previamente dialogadas com membros da entidade que representa?

- () sempre
 () às vezes
 () raramente
 () nunca

16 – em que medida outras entidades/instituições que atuam na política de assistência social, mas não ocupam assento no conselho, tomam conhecimento e contribuem com a formação de seus posicionamentos nas discussões e deliberação ocorridas no conselho?

- () sempre
 () às vezes
 () raramente
 () nunca

17- Para o Sr. (a) em que medida os motivos a seguir influenciam na sua decisão em participar do conselho? Circule o número que melhor representa sua opinião.

(Atenção: 0 significa que não influencia; 1 significa que influencia pouco; 2 significa que influencia muito; 3 significa que é determinante.)

Minha participação no conselho:

- A) Traz vantagens diretas à entidade que represento, já que nos possibilitou maior proximidade com o governo (ganhos materiais). (0 – 1 – 2 – 3)
- B) Possibilita trazer para o conhecimento do poder público, as reais demandas da população; (0 – 1 – 2 – 3)
- C) Funciona como uma “ponte” para aproximar a população que represento (pessoas carentes e excluídas) aos serviços públicos prestados pelo governo. (0 – 1 – 2 – 3).
- D) Me possibilita exercer controle e fiscalização das ações públicas.(0 – 1 – 2 – 3)
- E) Minhas motivações são outras. Especifique:

Agora preciso saber quais suas impressões acerca do funcionamento do conselho:

18- Na condição de conselheiro representante da sociedade civil: (marque com um X a resposta que considerar mais adequada).

	SEMPRE	ÀS VEZES	RARAMENTE	NUNCA
Tenho conhecimento acerca da aplicação de recursos da receita própria do município.				
Acompanho a execução e elaboração do orçamento municipal para política.				
Fiscalizo se as decisões do conselho estão sendo implementadas.				
Não consigo entender os termos técnicos utilizados pelos agentes do governo quando falam da gestão, orçamento etc.				
Proponho pautas para as reuniões do conselho.				

19- A seguir seguem questões para serem mensuradas pelo senhor (Atenção: marque um X a resposta que melhor expressa sua opinião)

	ALTO	MÉDIO	BAIXO	NENHUMA
Meu poder de influenciar as decisões do conselho é?				
O compromisso do governo em respeitar/executar as decisões do conselho é?				
O impacto das discussões/ deliberações do conselho na gestão da secretaria é?				
Minha participação em atividades de qualificação nos temas tratados (cursos, conferências, oficinas, etc) é?				

Meu conhecimento acerca dos temas tratados nas reuniões é?				
--	--	--	--	--

20- O Sr (a) conhece as competências atribuídas ao Conselho? () sim () não. Se Sim, quais são mais e menos exercidas?

22- O Sr. Conhece a história de atuação desse conselho em períodos anteriores ao exercício desse mandato? () sim () não.

Se sim, qual alternativa melhor reflete sua história?

- () O Conselho sempre funcionou **regularmente, sem descontinuidades**.
 () O Conselho teve períodos de **descontinuidade**, vivendo momentos de atuação efetiva e momentos em que suas atividades foram interrompidas.
 () O Conselho **nunca teve uma atuação efetiva** neste município.

Justifique sua resposta.

ANEXO E: QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: CONSELHEIROS DA SAÚDE

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: CONSELHEIROS DA SAÚDE

Dissertação de Mestrado: “Participação Popular no palco deliberativo: um estudo da vivência participativa da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas de Assistência Social e Saúde de Diamantina/MG”.

Discente: Samuel Luiz de Souza Pereira.

Olá! Antes de começarmos a conversar, quero agradecer sua disponibilidade em contribuir com a pesquisa. Muito obrigado!

As perguntas que serão feitas visam compreender como funciona o conselho, em especial, como se dá a participação dos conselheiros e suas impressões sobre o funcionamento desse espaço.

Para iniciar quero conhecer você um pouco melhor. Assim, poderei ver como pensam os conselheiros com diferentes características pessoais, quando se posicionarem nas demais perguntas. Mas observo que todas as respostas serão tratadas de maneira sigilosa, portanto, sem nenhuma informação que possa identifica-los no trabalho final.

1- o Sr. (Sra) se incluiu nesse conselho representando qual segmento da sociedade? <input type="checkbox"/> representante do governo <input type="checkbox"/> usuário <input type="checkbox"/> prestador de Serviços <input type="checkbox"/> trabalhador <input type="checkbox"/> outros. Qual _____	
2 - Sexo <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	3 - Idade <input type="checkbox"/> 18 a 24 <input type="checkbox"/> 25 a 34 <input type="checkbox"/> 35 a 44 <input type="checkbox"/> 45 a 59 <input type="checkbox"/> 59 e mais
4 – Qual a sua escolaridade? <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Completo (1º grau) <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Incompleto (1º grau) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Completo (2º grau) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Incompleto (2º grau) <input type="checkbox"/> Ensino Superior Completo <input type="checkbox"/> Ensino Superior Incompleto <input type="checkbox"/> Pós-Graduação Completa <input type="checkbox"/> Pós-Graduação em andamento	5- Qual é sua atividade profissional atualmente? (se não estiver trabalhando, vá para o item 5.1) _____ 5.1- atualmente estou: <input type="checkbox"/> desempregado <input type="checkbox"/> aposentado <input type="checkbox"/> dona (o) de casa
6- Qual sua renda mensal? <input type="checkbox"/> no momento não estou auferindo renda. <input type="checkbox"/> Até 1 salário mínimo. <input type="checkbox"/> De 1 a 3 salários mínimos. <input type="checkbox"/> De 3 a 6 salários mínimos. <input type="checkbox"/> De 6 a 9 salários mínimos. <input type="checkbox"/> De 9 a 12 salários mínimos . <input type="checkbox"/> De 12 a 15 salários mínimos. <input type="checkbox"/> Mais de 15 salários mínimos.	

Agora que o conheço um pouco, gostaria de saber mais sobre seu engajamento cívico/político:

7- A quantas gestões do conselho de Saúde o Sr. (a) exerce a função de conselheiro?

- ☐)essa é a primeira vez que faço parte do conselho.
- ☐)já estou no conselho a dois mandatos.
- ☐)já estou no conselho a três mandatos.
- ☐)já estou no conselho a quatro mandatos.
- ☐) não sei responder.

8- Além de ser conselheiro no conselho de Saúde o Sr. (a) ocupa assento em outro conselho?

- ☐) não
- ☐) sim qual/quais _____

9 – O Sr. (a), atualmente, participa de alguma atividade política ou movimentos sociais, além do conselho de Saúde? Quais?

- ☐) Associação de Moradores
- ☐) Sindicato. Qual? _____
- ☐) Clube de Serviços (Rotary, Lions, etc)
- ☐) Partido Político. Qual? _____
- ☐) Grêmio Esportivo
- ☐) Grêmio Estudantil
- ☐) Movimentos Religiosos
- ☐) Associação Profissional
- ☐) Outro. Qual? _____
- ☐) Nunca participou.

10 - para mensurarmos o quanto assuntos políticos te interessa, qual alternativa melhor te representa:

- ☐) me interesse muito por política.
- ☐) meu interesse por política é médio.
- ☐) me interesse pouco por política.
- ☐) meu interesse por política é nenhum.

11- Assinale abaixo as alternativas que coincidem com práticas políticas que tenha se envolvido no último ano.

- ☐) exercício do voto nas últimas eleições.
- ☐) manifestações de rua.
- ☐) abaixo-assinados.
- ☐) trabalho voluntário em processos eleitorais.
- ☐) comparecimento a comícios.
- ☐) outros. Especifique _____
- ☐) nenhuma das alternativas.

12- Qual a sua função na entidade ou órgão público que você representa no Conselho?

- ☐) Presidente
- ☐) Vice-Presidente
- ☐) Tesoureiro
- ☐) Técnico contratado
- ☐) Técnico concursado (efetivo)
- ☐) Gestor da pasta (Secretário (a))
- ☐) usuário dos serviços

() Outra. Qual? _____

Agora precisamos saber um pouco mais sobre como é a relação de representação exercida pelo Sr. (a) junto ao segmento ao qual se inclui. (caso seja representante do governo, vá para o item 19)

13 – Como se deu a indicação do Sr. (a) para ocupar assento no conselho?

- () Por eleição aberta a todos os membros ou representantes de entidades da sociedade civil do município, que atuam na política de saúde.
 () por indicação do (a) prefeito (a) ou secretário (a) da política de saúde do município.
 () por eleição em assembleia ou em conferência municipal, com participação ampla da sociedade.
 () outros procedimentos de escolha. Qual?

14 – Quais meios o Sr. (a) faz uso para transmitir as informações daquilo que se discute no interior do conselho à sua entidade?

- () Em Assembleia Geral da Entidade
 () Em reunião com a Diretoria
 () Informativo/Jornal
 () Quadro/Mural
 () Correio Eletrônico (e-mail)
 () Outras. Quais? _____
 () Não repassa

15 – Em que medida as posições tomadas pelo Sr. (a) frente as discussões e deliberações ocorridas no interior do conselho são previamente dialogadas com membros da entidade que representa?

- () sempre
 () às vezes
 () raramente
 () nunca

16 – em que medida outras entidades/instituições que atuam na política de saúde, mas não ocupam assento no conselho, tomam conhecimento e contribuem com a formação de seus posicionamentos nas discussões e deliberação ocorridas no conselho?

- () sempre
 () às vezes
 () raramente
 () nunca

17- Para o Sr. (a) em que medida os motivos a seguir influenciam na sua decisão em participar do conselho? Circule o número que melhor representa sua opinião.

(Atenção: 0 significa que não influencia; 1 significa que influencia pouco; 2 significa que influencia muito; 3 significa que é determinante.)

Minha participação no conselho:

Traz vantagens diretas à entidade que represento, já que nos possibilitou maior proximidade com o governo (ganhos materiais). (0 – 1 – 2 – 3)

Possibilita trazer para o conhecimento do poder público, as reais demandas da população; (0 – 1 – 2 – 3)

Funciona como uma “ponte” para aproximar a população que represento (pessoas carentes e excluídas) aos serviços públicos prestados pelo governo.

(0 – 1 – 2 – 3).

Me possibilita exercer controle e fiscalização das ações públicas.(0 – 1 – 2 – 3)

Minhas motivações são outras. Especifique:

Agora preciso saber quais suas impressões acerca do funcionamento do conselho:

18- Na condição de conselheiro representante da sociedade civil: (marque com um X a resposta que considerar mais adequada).

	SEMPRE	ÀS VEZES	RARAMENTE	NUNCA
Tenho conhecimento acerca da aplicação de recursos da receita própria do município.				
Acompanho a execução e elaboração do orçamento municipal para política.				
Fiscalizo se as decisões do conselho estão sendo implementadas.				
Não consigo entender os termos técnicos utilizados pelos agentes do governo quando falam da gestão, orçamento etc.				
Proponho pautas para as reuniões do conselho.				

19- A seguir seguem questões para serem mensuradas pelo senhor (Atenção: marque um X a resposta que melhor expressa sua opinião)

	ALTO	MÉDIO	BAIXO	NENHUMA
Meu poder de influenciar as decisões do conselho é?				
O compromisso do governo em respeitar/executar as decisões do conselho é?				
O impacto das discussões/ deliberações do conselho na gestão da secretaria é?				
Minha participação em atividades de qualificação nos temas tratados (cursos, conferências, oficinas, etc) é?				
Meu conhecimento acerca dos temas tratados nas reuniões é?				

20- O Sr (a) conhece as competências atribuídas ao Conselho? () sim () não. Se Sim, quais são mais e menos exercidas?

22- O Sr. Conhece a história de atuação desse conselho em períodos anteriores ao exercício desse mandato? () sim () não.

Se sim, qual alternativa melhor reflete sua história?

() O Conselho sempre funcionou regularmente, sem discontinuidades.

() O Conselho teve períodos de discontinuidade, vivendo momentos de atuação efetiva e momentos em que suas atividades foram interrompidas.

() O Conselho nunca teve uma atuação efetiva neste município.

Justifique sua resposta.
